جامعة العلوم الإسلامية العالمية

كلية الدراسات العليا

قسم القانون المقارن

حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية

دراسة تطبيقية

The Boundaries of Administrative Judiciary Control on Disciplinary Decisions in Professional Associations –A practical Study

إعداد

علي محمد علي الجبالي

إشراف

الأستاذ الدكتور سليم سلامة الحتاملة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراه في القانون العام في جامعة العلوم الإسلامية العالمية

تاريخ المناقشة : عمان 19/ 4 / 2017

جامعة العلوم الإسلامية العالمية

كلية الدراسات العليا

قسم القانون المقارن

حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية

دراسة تطبيقية

إعداد

علي محمد علي الجبالي

إشراف

الأستاذ الدكتور سليم سلامة الحتاملة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراه في القانون العام في جامعة العلوم الإسلامية العالمية

تاريخ المناقشة: عمان 19/ 4 / 2017

قرار لجنة المناقشة

حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية

دراسة تطبيقية

The Boundaries Of Administrative Judiciary Control On Disciplinary Decisions In Professional Associations –A practical Study

إعداد الطالب : علي محمد علي الجبالي

إشراف : أ . د . سليم سلامة الحتاملة

نوقشت هذه الأطروحة وأجيزت بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٩)

أعضاء لجنة المناقشة :

الدكتور	الجامعة	التوقيع
١- الأستاذ الدكتور سليم سلامة حتاملة (رئيساً)	جامعة العلوم الإسلامية العالمية	....
٢- الأستاذ الدكتور فيصل عقلة شطناوي (عضواً)	جامعة العلوم الإسلامية العالمية	....
٣- الدكتور عمـرصالـــح العكـور (عضواً)	جامعة العلوم الإسلامية العالمية	....
٤ -الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة (عضوا خارجياً)	جامعـــة عمان العربيـــة	....

The World Islamic Science & Education University (Wise)

Faculty of Graduate Studies

Dept of comparative Law

The Boundaries Of Administrative Judiciary Control On Disciplinary Decisions In Professional Associations –A practical Study

By: Ali Mohammad Al Jabali

Supervisor

Professor .dr. Saleem Salameh Hatamleh

"A Dissertation Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of doctor of philosophy in Comparative Law at the world Islamic Science and Education University"

Amman:19-7-2017

الإهداء

إلى والديَ الغاليين......حماهما الله

إلى أخي الحبيب.......... قرة عيني

إلى زوجتي الغالية.......سر النجاح

إلى أولادي ...... مع أمنيات التوفيق

إلى كل الأصدقاء .....عنوان العزيمة

إلى كل من ساهم في إنجاح هذا العمل

اهدي هذا الجهد المتواضع راجيا من الله التوفيق للجميع

الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله رب العالمين الذي هداني ووفقني لإعداد هذه الأطروحة، وأتقدم بخالص الشكر وعظيم الإمتنان والتقدير لمشرفي أستاذي الفاضل الدكتور سليم الحتاملة الذي لم يتوان عن تقديم النصح والإرشاد والمساندة خلال إعداد هذه الأطروحة مما كان له اثرا كبيرا وإيجابيا عليها.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة والمتمثلة بالاستاذ الدكتور سليمان البطارسة، والأستاذ الدكتور فيصل الشطناوي، والدكتور عمر العكور، لقبولهم مناقشة الأطروحة، واثرائها بارائهم وتوجيهاتهم.

قائمة المحتويات

الفصل الثاني

دعوى إلغاء قرارات التأديب

الفصل الثالث

أوجه إلغاء قرارات التأديب النقابية

الفصل الرابع

إجــراءات دعوى الإلغاء والحكم الصادر فيها

الملخص

حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية " دراسة تطبيقية "

إعداد: علي محمد علي الجبالي

إشراف: الأستاذ الدكتور سليم سلامة الحتاملة

عمان 2017/7/19

تمتد رقابة القضاء الإداري في الأردن إلى نظر الطعون على قرارات التأديب الصادرة عن النقابات المهنية موضوع الدراسة، حيث تختص بالغاء تلك القرارات إذا ثبت عدم مشروعيتها، في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 .

ومن المعلوم أن قوانين النقابات المشار إليها قد تضمنت جملة من الأحكام التي نظمت بموجبها مساءلة العضو المنتسب إليها وسبل التحقيق معه وصولاً لإدانته ومجازاته تأديبياً، وحماية لحقوق الأعضاء، فقد قرر المشرع ضمانة حق اللجوء إلى القضاء المختص لعرض المنازعة أمامه، وقول كلمة الفصل فيها، متبعين في ذلك إجراءات التقاضي المقررة في القانون بعد إستكمال شروط قبول دعوى الإلغاء، وتوافر أحد أوجه الغاء القرارا التأديبي .

وتكريساً لتلك الضمانه فقد أعطى المشرع للعضو حق اللجوء إلى القضاء الإداري إستئنافاً إذا لم تحقق الأحكام الإدارية من خلال حكمها العدالة المطلوبة .

ونظراً لخصوصية موضوع التأديب النقابي، فقد تناولت الدراسة التعريف بالجزاء التأديبي المهني، وماهية دعوى الإلغاء وإجراءاتها، وصولا إلى الحكم فيها، والتعرف على اسباب انقضاء دعوى الالغاء، والآثار المترتبة عليها .

وبناءً على ذلك فقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج من أبرزها: عدم وضوح بعض المواد الخاصة بإجراءات التأديب في قوانين النقابات محل الدراسة، ووجود تداخل بين سلطات الاتهام والتحقيق وسلطات التأديب، وجود إزدواجية في جهات التأديب وأنظمتها، خاصة أن أعضاء النقابات المهنية محل الدراسة كالأطباء والمهندسين هم موظفين عموميين .

Abstract

The Boundaries Of Administrative Judiciary Control On Disciplinary Decisions In Professional Associations –A practical Study

By: Ali Mohammad Al Jabali

Supervisor Professor.dr. Saleem salameh Hatamleh

Amman 19/7/2017

The administrative judiciary control in Jordan extends to the consideration of appeals against disciplinary decisions issued by professional associations subject of the study, as it is competent to cancel those decisions if proven illegal, under the Jordanian Administrative Judiciary Law No. (27) for the year 2014.

It is well known that professional associations laws aim at having a number of provisions which regulate the means of investigation and with ways of convicting their members , thus taking disciplinary decisions against any one committing a crime or a fault .the employee enjoys the right of recourse to the competent court to guarantee his rights .

In order to affirm this guarantee , the legislator gave the member the right to refer to the administrative court as appellant if the administrative provisions do not achieve the required justice through its provisions.

According to the specificity of the topic of professional associations discipline, the study dealt with the definition of professional disciplinary punishment, the nature of the proceedings of cancellation and its procedures to arrive at judgment, and to identify the reasons for the expiry of the cancellation action and its implications.

The study has reached a number of conclusions , most notably: the lack of clarity of some articles of disciplinary procedures in the laws of the associations subject of the study, the existence of an overlapping between the authorities of the accusation and investigation and disciplinary authorities. There is a duplication in the bodies of discipline and regulations if we know that members of the associations subject of the study such as doctors engineers who are government themselves government employees .

المقدمة:

تعد النقابات المهنية من المؤسسات الإجتماعية التي تلعب دورا مهما وأساسيا في الدفاع عن حقوق أفرادها وتحسين ظروف حياتهم، وأصبح لها دور كبير في حياة مجتمعاتها وعلى المستويات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، الأمر الذي أدى إلى دفع المجتمع الدولي إلى تبني الحق في قيامها من أجل تحسين ظروف المعيشة للمواطنين وتعزيز الحياة الديمقراطية لهم.

وقد أكدت المواثيق الدولية والإقليمية على الحق في إنشاء النقابات المهنية وتنظيمها: كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، واعتبرتها جزءا مهما من مؤسسات المجتمع المدني، وذلك من خلال الدور الذي تقوم به في خدمة أعضاءها والمساهمة في بناء المجتمع وتقدمه.

وجاء الأردن كغيره من دول العالم بالاهتمام بالنقابات وتأسيسها، فاهتم منذ بداية تأسيس الدولة، بالعمل على تنظيم النقابات من خلال إصدار تشريعات تنظم تأسيسها، ومزاولة المهن المختلفة التابعة لها، فاقترن قيام كل نقابه بصدور قانون أو نظام قانوني خاص بها، استمدت شريعتها من القواعد الدستورية، حيث كفلت المادة (٣/١٦)، والمادة (٩/٢/٢٣) من الدستور الأردني حق الأفراد في إنشاء النقابات، وكيفية الإنشاء طبقا للقوانين الخاصة بإنشائها.

فالنقابات المهنية في الأردن لم تنشأ وتستمر كتعبير طوعي حر عن الإرادة المستقلة لأعضائها، بل نشأت واستمرت تنفيذا لتشريعات الدولة ذات العلاقة، لدرجه أنها وصفت بأنها " مؤسسات شبه حكومية " كونها لها على أفرادها سلطة تنظيمية، تنظم أعمالهم وشؤونهم، ولها سلطة إصدار قرارات إدارية تشبه في بعض الوجوه الهيئات الحكومية [١]، أي أن النقابات تحتل مساحة مشتركة ما بين الإدارة الحكومية وبين المجتمع المدني.

ومنذ نشأة النقابات المهنية في الأردن في خمسينيات القرن الماضي أخذت تسعى إلى تطوير المهنة وحمايتها، سواء من الجانب الخاص بالأعضاء، أو الجانب الخاص بمتلقي الخدمة، الأمر الذي رتب علاقة الأعضاء بالنقابة من جهة، وعلاقة النقابة بالمجتمع من جهة

---

[١]– قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم/١١ /لسنة/١٩٦٩، والذي نشر في الجريدة الرسمية الأردنية رقم /٢١٧٨ تاريخ ١٩٦٩\٦\١٦

ثانية، ففي الشق الأول يخضع المهنيون إلى إلزامية الانتساب إلى نقـابتهم كشـرط لممارسـة المهنة، وتكفل النقابة كافة الخدمات المقدمة إليهم وتطوير أوضاعهم المهنية والاجتماعية، فـي حين يتضمن الشق الخاص بالعلاقة مع المجتمع ممارسة النقابة دور السلطة القضـائية علـى أعضائها، فيما يخص خروج أي عضو عن قانون النقابة، وقواعد المهنة وآدابها، بحيث تقـوم بدور المجالس التأديبية وذلك للنظر في الشكاوى المقدمة بشان الأخطاء المهنية أو خـرق آداب المهنة.

وتسعى كل نقابة إلى تحقيق أهداف خاصة بها، يضمنها قانون النقابة، وتهـدف إلـى تحقيـق أهـداف عامـة تتمثـل فـي: تنظـيم المهـن وتطويرهـا، تقـديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأعضاء، المساهمة في عمليات البنـاء والتنميـة، الحفاظ على حقوق ومكتسبات المنتسبين إليها، وتساهم النقابات المهنية بشكل فاعل في القضايا العامة مما يعطيها دعما شعبيا واسعا.

ولما كانت النقابة تنوب عن أعضائها أمام المجتمع والدولة، فإنها تحرص في الوقـت نفسه، على أن تعطي الانطباع الحسن عن المهنة، ومدى التزام الأعضاء بقوانين وأخلاقيـات المهنة والنقابة، لذلك تضمنت معظم قوانين النقابات [١] نصوص واضحة حول تأديب الأعضاء حال صدور أي ممارسات منهم تخالف القوانين التي تنظم المهنة وتحافظ على أخلاقياتها، وذلك حتى تكون قادرة على ضبط وتنظيم المهنة من جهة، وتعطي الانطباع الجيد للمتعاملين معهـم عن المهنة والنقابة التي تنظمها من جهة ثانية، الأمر الذي يولد حسن التعامـل والثقـة بـين المتعاملين والأعضاء.

وبناء على طبيعة العلاقة التي ينتظم عضو النقابة من خلالها بالنقابة، كونهـا علاقـة تنظيمية، يترك مجالا للنقابة لتملك حريتها بتعديل الأوضاع القانونية للعضو دون أن تلحق بـه أي ضرر، وإذا حصل ذلك من جراء أي تصرف يصيب العضو ضررا في حقوقه ومراكـزه التي وفرها له القانون، في ظل العلاقة القانونية التي تربطه بالنقابة، يسـتطيع أن يلجـأ إلـى القضاء المختص لتصحيح وضعه ومركزه، وإرجاع حقوقه من خلال الطعـن أمـام القضـاء الإداري على القرارات النقابية، بعدما يكون قد استنفذ جميع الوسائل المتوفرة أمامه لتصـحيح الخلل الذي مس وضعه القانوني.

---

١ – باستثناء قانون نقابة المعلمين الأردنيين، الذي لم يتضمن أي مواد حول تأديب المعلم.

فالطعن على القرارات التأديبية النقابية أمام القضاء، يمثل ضمانة أقرتها القوانين لعضو النقابة، بحيث يوفر الحماية له من خلال مقاضاة النقابة، لتصحيح ما لحق به من ضرر، أمـــام القضاء الإداري الذي قد يلغي قرار النقابة نهائيا، أو يحكم بالتعويض عنها في حالات أخرى.

وبمقابل حق العضو في مقاضاة النقابة التي ينتمي إليها، فإنها لها الحق في أن تراقبـــه إذا ما أساء التصرف، لذلك تظهر أمامه كسلطة تأديبية، تفرض الجزاءات الملائمـــة للمخالفـــة التي ارتكبها العضو.

من هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عـــن الســـلطات التأديبية النقابية ضد الأعضاء، من خلال إعادة الأمور إلى نصابها، كون سلطات التأديب هـــي جهات شبه قضائية وتتخذ قرارات قد تؤثر على أحد الأعضاء وتهز صورته أمام زملائه فـــي المهنة وأمام المجتمع، لذلك لا بد للقضاء من أن يكون له كلمة الفصل حـــال شـــعور العضـــو بالظلم وعدم الإنصاف.

مشكلة الدراسة:

تتعلق مشكلة الدراسة بتحديد طبيعة الجزاءات التي توقع على العضو النقابي المخالف، ومدى كفاية الضمانات القضائية على إيقاع قرارات التأديب، ووجود ازدواجيـــة فـــي جهـــات التأديب، ومدى تأثير ذلك على مشروعية القرارات التأديبية النقابية، إذا ما علمنا أن النقابة تضم أعضاء في القطاعين العام والخاص، مما أستدعى الى وجود تعدد في أنظمة التأديـــب، وعـــدم تحديد نطاق صلاحية النقابات في إيقاع الجزاءات التأديبية، وسيتم تناول ذلك من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

١- هل تمتلك النقابة سلطة مطلقة في إيقاع العقوبات التأديبية بحق أعضائها؟

٢- هل يحق للأعضاء اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء القرارات التأديبية الصـــادرة عن النقابة بحقهم؟

٣- هل هناك تداخل بين جهات العمل (قطاع خـــاص، قطـــاع عـــام) للمهندســـين والأطباء، وبين النقابة، فيما يتعلق بسلطة الاتهام وإجراءات التأديب، مما قد يخلـــق ازدواجية في العقوبة، وازدواجية في جهة العقاب، ووجود تناقض في الجزاءات؟

٤- ما حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية للنقابات؟

٥- ما هي إجراءات وشروط صحة إلغاء قرارات الجهات التأديبية للنقابات؟

٦- ما هي الآثار المترتبة على دعوى الإلغاء؟

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة بأنها تسلط الضوء على نطاق الضمانات القضائية المقررة، وحدود صلاحية القضاء في إلغاء قرارات التأديب النقابية في حماية المنتسبين للنقابات من الفصل التعسفي، خاصة إذا ما علمنا انه وبموجب القانون، لا يستطيع من يفصل من الأعضاء، أو يوقف عن ممارسة عمله المهني، أن يمارس أي نشاط مهني خارج نطاق النقابة.

فمن هنا تبرز أهمية وجود قضاء أداري متخصص، يعيد التوازن بين المنتسب للنقابة، والنقابة ذاتها باعتبارها طريقة إلى العمل المهني.

وتأسيسا على كون النقابات المهنية هيئات مهنية مستقلة إداريا وماليا، تنتمي إلى منظمات المجتمع المدني في الدولة، ولا تعد جزءا من إدارات الدولة العامة، ومع ذلك تملك بحسب أنظمتها الداخلية المستندة لقانون إنشائها، إيقاع العقوبات التأديبية بحق منتسبيها، بهدف الحفاظ على أخلاقيات المهنة، ولكن يثور التساؤل التالي: هل تملك النقابات صلاحيات مطلقه في إيقاع العقوبات التأديبية؟ أم هناك قيود وضوابط على تلك الصلاحيات؟ وهل يعد اللجوء إلى القضاء للطعن بتلك القرارات ضمانة كافية تحد من تعسف النقابات في اتخاذها لقراراتها لمواجهة منتسبيها؟ وهذا ما سوف نبحثه من خلال هذه الدراسة.

محددات الدراسة:

- الزمان: القوانين النقابية الحالية المطبقة في المملكة الأردنية الهاشمية وهي (قانون نقابة الأطباء رقم ١٣ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، قانون نقابة المحامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته)

- المكان: النقابات المهنية في المملكة الأردنية الهاشمية.

- الموضوع: اقتصرت الدراسة على رقابة قضاء الإلغاء على قرارات التأديب المهنية الخاصة بنقابة الأطباء، المحامين، المهندسين.

منهج الدراسة:

استخدم الباحث منهجين:

- المنهج الوصفي، القائم على وصف القواعد القانونية الناظمة لسلطة النقابات في اتخاذ القرارات التأديبية، وحق الأعضاء في الطعن عليها أمام القضاء.

- المنهج التحليلي، القائم على تحليل النصوص القانونية الواردة في قانون القضاء الإداري الأردني، والقوانين والأنظمة الداخلية للنقابات محل الدراسة، مع الاستعانة بالتطبيقات القضائية ذات العلاقة.

الدراسات السابقة:

هنالك العديد من الدراسات التي تحدثت حول الجزاءات التأديبية، والطعن فيها أو تناولت النقابات من بعض الزوايا، فيما يلي أبرزها:

١- دراسة الخطايبة عمر، (٢٠١٠)، بعنوان " دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن "، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية: تحدثت هذه الدراسة عن بيان مدى كفاية النصوص التشريعية في العمل النقابي، وضمان عملها بما ينعكس ايجابيا على تكريس الديمقراطية وانتشارها، وغطت ماهية النقابات المهنية والطبيعة القانونية لها، وموقف الدستور الأردني منها، والضوابط التي على النقابات المهنية التقيد بها، والبيئة القانونية المحيطة بالعمل النقابي وشروط الانتساب للنقابات، والخصائص المؤسسية لها، من حيث: الاستقلال المالي، والإداري، وحق التقاضي، كما تطرقت الدراسة إلى دور النقابات المهنية في العمل السياسي، وضمانات العمل النقابي المحلية والدولية.

إلا أن هذه الدراسة لم تتطرق إلى أنظمة التأديب داخل النقابات المهنية، ولم تبين مدى كفاية التشريعات القانونية الحالية في التأديب، ومدى رقابة القضاء الإداري على هذه القرارات، وهذا ما سنعمل على توضيحه وبيانه في دراستنا هذه.

٢- دراسة عدوان نسرين فتحي، (٢٠١٠)، بعنوان " الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في القانون الأردني "، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية: تحدثت حول تعريف النقابات المهنية والتمييز بينها وبين عدد من المؤسسات الاقتصادية، وسند الإنشاء القانوني للنقابات، ودور ذلك في تحديد الطبيعة القانونية لها، كما تحدثت عن خضوع أموال النقابة للرقابة الإدارية، والاختصاصات المهنية والسياسية للنقابات، والسلطات التنظيمية والتأديبية فيها، وبينت دور السلطة القضائية إزائها ومدى تدخل الدولة فيها، إلا أنها لم تتطرق إلى حق الأعضاء بالطعن بقرارات التأديب النقابية، ورقابة القضاء الإداري على هذه القرارات، وهذا ما سنعمل على بيانه وتوضيحه في دراستنا.

٣- دراسة جبير إياد، (٢٠٠٨)، بعنوان " مدى التزام النقابات المهنية الأردنية بتطبيق مبادئ الحاكمية المؤسسية / دراسة تحليلية "، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان: تحدثت عن مدى التزام النقابات المهنية الأردنية، وخاصة نقابة المهندسين بمبادئ الحاكمية، مشيرة إلى أهداف نقابة المهندسين والهيكل التنظيمي لها، ومسؤولية مجلس النقابة، إلا أنها لم تتطرق إلى النظام التأديبي كإحدى مسؤوليات النقابة تجاه أعضائها، وهذا ما ستعمل دراستنا على بيانه وتوضيحه.

٤- دراسة حمايل عمر خربوش، (٢٠٠٠)، بعنوان " النقابات المهنية الأردنية خصائصها المؤسسية ودورها السياسي "، دار سندباد للنشر، عمان: تحدثت عن نشأة النقابات المهنية بشكل عام ومفهومها، ومراحل نشأتها في الأردن، والأساس القانوني لهذه النشأة، ووظائف النقابات المهنية، إلا أنها لم تتطرق إلى الوظيفة التأديبية للنقابة تجاه الأعضاء، ورقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية، وهذا ما ستعمل دراستنا على بيانه وتوضيحه.

خطة الدراسة:

الفصل الأول: النقابات المهنية في الأردن.

الفصل الثاني: دعوى إلغاء قرارات التأديب.

الفصل الثالث: أوجه إلغاء قرارات التأديب النقابية.

الفصل الرابع: إجراءات دعوى الإلغاء والحكم الصادر فيها.

الفصل الأول

النقابات المهنية في الأردن

تعد النقابات المهنية في الأردن من أبرز وأهم مؤسسات المجتمع المدني، والتي تمارس دوراً بارزاً في مختلف مجالات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، كونها تضم قطاعاً واسعاً من شرائح المجتمع، وتعتبر الأكثر تنظيماً ونشاطاً، إضافة إلى أنها الأقدم والأعرق من بين مؤسسات المجتمع المدني المختلفة [١]، وفي ضوء ما تقدم سوف يتعرض الباحث بالدراسة لهذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية النقابات المهنية.

المبحث الثاني: الخطأ التأديبي وسلطات التأديب النقابية.

المبحث الثالث: ماهية الجزاء التأديبي المهني.

---

[١] - د. الرشواني، منار محمد، (٢٠٠٤)، مخاض النقابات المهنية في الأردن، عمان، مركز الأمة للدراسات، ص ٩.

المبحث الأول

ماهية النقابات المهنية

تنشأ النقابات المهنية كتجمعات بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصـــة بمهنة معينة، وتتم إدارتها بواسطة هيئات منتخبة من أعضاء يمارسون هذه المهنة، ويخـــولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، ولتسليط الضوء على ماهية النقابة وطبيعتها القانونية في الأردن، سيتم دراسة هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم النقابات المهنية وطبيعتها القانونية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للنقابات المهنية في الأردن.

المطلب الأول

مفهوم النقابات المهنية وطبيعتها القانونية

سيتعرض هذا المطلب بالدراسة لبيان المقصود بالنقابات المهنية كهيئات مدنية تعنى بنشاط محدد متخصص، مع التعرض لطبيعة النقابات المهنية للوقوف على مكانتها في التكوين العام للدولة، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم النقابات المهنية

تشتق كلمة النقابة لغويا من الفعل الثلاثي نقب، والنقب هو الثقب في أي شيء، كأن يقال نقبته النكبة، أي أصابته فبلغت منه، والنقيب: عريف القوم، وهو الرئيس الأكبر، والنّقاب: العالم بالأمور، كثير البحث عن الأشياء، الفطن الشديد. (١)

أما اصطلاحاً فهناك خلاف وجدل حول مفهوم النقابات المهنية، وذلك لعدم وجود حدود واضحة بارتباط المهن بالعلوم الإنسانية، والعلوم الطبيعية، والاجتماعية، وغيرها من العلوم، وكذلك ارتباط المهنة بعناصر النظام الثقافي الذي تعمل ضمنه بجوانبه المختلفة (٢).

فمن الناحية القانونية، تعرف النقابات المهنية بأنها: تنظيم عام تتمتع بالشخصية المعنوية، وبعض سلطات القانون العام، وتتكون من جميع أبناء المهنة الذين لا يجوز لهم ممارسة المهنة إلا بالانضمام إليها، وتستهدف تنظيم إدارة المرافق العامة المهنية، وتقوم بتوقيع العقوبة على أعضائها عند إخلالهم بالواجبات الواقعة عليهم. (٣)

أما من الناحية الاجتماعية، تعرف بأنها: منظمة اجتماعية توفر الأمان لأعضائها، ويرتبط أعضائها بتخصص أكاديمي معين، وتعمل على تنمية قواهم وقدراتهم واستعداداتهم

---

١ – جمال الدين بن منظور، (١٩٩٨)، لسان العرب،المجلد الأول، بيروت، دار صادر، ص ٧٦٥-٧٧٠.

٢– د.حمايل، عمر خربوش، (٢٠٠٠) النقابات المهنية الأردنية – خصائصها المؤسسية ودورها السياسي، عمان، دار سنديان، ص ٣٤.

٣ – د.القباني، محمد بكر، (١٩٦٢) نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ٤٧، و حمايل، عمر خربوش /النقابات المهنية الأردنية، مرجع سابق، ص٣٦

ومهاراتهم وأفكارهم وأوضاعهم الاجتماعية [١]، وهي وسيلة جماعية للدفاع عن مصالح مشتركه لأعضائها. [٢]

ويمكن للباحث تعريفها بأنها: تنظيم يتألف من مجموعة من الأعضاء الذين تجمعهم مهنة واحده، وتهدف إلى تنظيم المهنة وحماية الأعضاء، والدفاع عن قضاياهم المهنية وتنمية قواهم وقدراتهم ومهاراتهم وأفكارهم وأوضاعهم الاجتماعية.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

يعتبر حق تأليف النقابات المهنية بشكل عام من أكبر الضمانات لمطالبة الأشخاص بحقوقهم وتحسين حالاتهم مع التزام هذه النقابات بمساءلة أعضائها عن أي خطأ مهني.

وحول الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، ثار خلاف فقهي حول ذلك، حيث انقسم الفقهاء إلى اتجاهين على النحو التالي:

الاتجاه الأول: النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام يُدير مرفقا عاما مهنيا، ولكنه لا يتمتع بصفة المؤسسة العامة. [٣]

الاتجاه الثاني: تتمتع النقابات المهنية بكافة خصائص المؤسسات العامة ، إذ يستند إلى أصل نشأتها وسلطات القانون العام التي تتمتع بها وإدارتها لأحد المرافق العامة وصفتها العمومية ووجود رقابه إدارية عليها. [٤]

وفي الأردن عرف الديوان الخاص بتفسير القوانين المؤسسة العامة بأنها " شخص إداري أنشئ بقانون خاص، لممارسة نشاط مالي، أو صناعي، أو تجاري، أو زراعي، وله استقلال مالي، وتعتبر حقوقه وأمواله مستقلة عن حقوق وأموال الدولة " [٥]، ثم عاد وعرفها في

---

[١] – د.عبد الباقي، زيدان، (١٩٧٦)،علم الاجتماع المهني، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٢١٠

[٢] – د.الكيالي، عبد الوهاب، (١٩٩٠) الموسوعة السياسية،ج ٦، بيروت، الموسوعة العربية للدراسات والنشر، ص ٦٠٤

[٣] – د.فهمي، مصطفى أبو زيد (١٩٩٢) الوسيط في القانون الإداري، ط ١، الإسكندرية، الدار الجامعية، ص ٢٢٧

[٤] – د.الطماوي، سليمان، (١٩٨٥)، الوجيز في القانون الإداري،القاهرة،دار الفكر العربي، ص ٨٤

[٥] – القرار رقم ١٨ لسنه ١٩٦٨، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٢١٠٩ تاريخ ١٩٦٨/٧/١٦ ص ١٠٩٣

وقت لاحق بأنها " المصالح الإدارية التي أنشئت بموجب قانون، ولهـا شخصـيتها المعنويـة واستقلالها المالي والإداري، وتهدف إلى تحقيق غايات عامه ". (١)

وعليه فان المؤسسة العامة هي نمط مستحدث في الإدارة وأسلوب مـن أسـاليب إدارة المرافق العامة، وتقوم على ثلاثة أركان هي: الشخصية المعنوية، الالتزام بالغرض الذي أنشئت لأجل تحقيقه، إشراف ورقابة السلطة المركزية وأداة من أدوات التنفيذ المباشر للسياسة العامـة للدولة. (٢)

أما النقابات المهنية فإنها: تختلف عن المؤسسات العامة لما تتمتع بـه النقابـات مـن استقلال عن رقابة السلطة المركزية، وعدم تبعية مستخدميها للسلطة المركزية، وقد كان اجتهاد محكمة العدل العليا (٣) مستقر على أن النقابات المهنية (نقابتي الأطباء، وأطبـاء الأسـنان) ليست من أشخاص القانون العام، أو من المؤسسات العامة، وإنما هي من أشـخاص القـانون الخاص، وان قراراتها لا يطعن بها إلا إذا ورد نص خاص على ذلك في قانون النقابة ذاته (٤)، إلا أن المحكمة الإدارية العليا حسمت هذا الأمر في قرار حديث لها، باعتبار أن النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، ونص قرارها على " إن القرارات الصادرة عن النقابات المختلفـة، المنشأة بقانون كنقابة الأطباء والمحامين والمهندسين.... الخ، وأغراضها وأهـدافها ذات نفـع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، وان لم تدخل ضمن المؤسسات العامة، إلا أنهـا مـن أشخاص القانون العام، وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، ويترتب علـى ذلـك أن قراراتها الصادرة في شؤون التأديب، أو مسائل القيد لسجلاتها، أو غير ذلك مـن الأغـراض المتعلقة بالهيمنة على عضوية النقابة، قرارات إدارية، يجـوز الطعـن فيهـا أمـام القضـاء الإداري".(٥)

وقد حدد قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، اختصاصات المحكمـة الإدارية في المادة (٥ / أ / ٩) والتي نصت على " تختص المحكمة بالنظر في جميع الطعون

---

١ – القرار رقم ٧ لسنة ١٩٩٠ والمنشور في الجريدة الرسمية، ١٩٩٠، ص ٥٠٩.
٢ – د.شطناوي، علي خطار (١٩٩٠) نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، ص ٦٣.
٣ – تم إلغاء محكمة العدل العليا في المادة (٤٣) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.
٤ – عدل عليا قرار رقم ٢٠٠٢/٢٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٧، وقرار رقم ٢٠٠٤/١٣٧ تاريخ ٢٠٠٤/٦/٨، وقرار رقم ٢٠٠٩/١٠٠ تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٩، وقرار رقم ٢٠٠٤/١٣٧ تاريخ ٢٠٠٤/٦/٨.
٥ – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٦٢/ ٢٠١٧، تاريخ ٢٠١٧/٣/١، ديوان المحكمة.

المتعلقة بالقرارات النهائية بما فيها........... الطعون التي تعتبر مــن اختصــاص المحكمــة الإدارية بموجب أي قانون آخر ".

واستنادا إلى ذلك فإن قوانين النقابات محل الدراسة، قد تضمنت نصوصــا صــريحة ومباشرة، أجازت لأعضائها اللجوء إلى المحكمة الإدارية، للطعن بقرارات التأديب الصــادرة عن مجالس التأديب النقابية بحق أي عضو من الأعضاء.

فقد نصت المادة (٥٩) من قانون نقابة الأطباء على: " يكون قــرار مجلــس التأديــب الأعلى قابلا للطعن لدى المحكمة الإدارية، خلال ستين يوما من تــاريخ صــدوره، إذا كــان وجاهيا، أو من تاريخ تبليغه إذا كان غيابيا ".

ونصت المادة (٣/٧٢) من قانون نقابة المحامين على: " للمحامي المحكوم عليه حــق الطعن بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي ألاستئنافي لدى المحكمة الإدارية، خلال ستين يوما من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه القرار إذا كان وجاهياً، أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيابياً" .

ونصت المادة (٧٥/ د) من قانون نقابة المهندسين على: " يجوز الطعــن بقــرارات المجلس لدى المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوما من تاريخ تفهيم القرار، إذا كان وجاهيــا، أو تبليغه إذا كان غيابيا **".**

وعليه فانه يستنتج من مجمل النصوص المشار إليها أعلاه، أنهــا تحيــل بخصــوص صلاحية الطعن على قراراتها التأديبية للمحكمة الإدارية، كما انه يمكن استئناف احكام المحكمة الادارية امام المحكمة الادارية العليا، حسب قانون القضاء.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للنقابات المهنية في الأردن

إيمانا من معظم دول العالم بأهمية النقابات المهنية، فقد تضمنت تشريعاتها حق إنشـــاء النقابات، إلا أن هذه التشريعات متفاوتة في تحديد مقدار الدور النقابي من دولة إلـــى أخـــرى، وذلك حسب النظام السياسي لكل دولة.

وفي الأردن وبالرغم من أن القانون الأساسي لشرق الأردن عام (١٩٢٨)، لم يتطرق إلى النقابات المهنية [١]، وذلك كون ظهور النقابات المهنية في الأردن، تولدت مع بداية الهجرة الفلسطينية عام (١٩٤٨)، نتيجة للأعداد الكبيرة من المهنيين المهاجرين، حيث تشكلت النقابات المهنية في ذلك الحين مستنده إلى قوانين خاصة اقرها مجلس الأمة فـــي ظـــل دســـتور عـــام (١٩٤٦) فنشأت نقابة المحامين الأردنيين عام (١٩٥٠).[٢]

وبالرغم من أن الدستور الحالي (١٩٥٢) لم ينص صراحة على إنشاء النقابات المهنية، وقد تباينت الآراء حول السند الدستوري لإنشاء النقابات المهنية، فهناك رأي يُكيـــف النقابـــات المهنية باعتبارها مرافق عامة مهنية، ويؤكد القضاء الأردني هذا الرأي، حيث قضت محكمـــة العدل العليا سابقا بأن "...... إدارة مرفق تنظيم مهنة الأطباء من صميم اختصاص الدولة، فإذا أناطت الدولة بمقتضى قانون النقابة أمر تنظيم شؤون هذه المهنة مـــع احتفاظهـــا بالإشـــراف والرقابة تحقيقا للصالح العام، فان القرار الذي تصدره إدارة هذا المرفق يعد قرارا إداريا " [٣].

وبناء على ذلك يعتبر هذا الرأي النقابات المهنية متمتعة بالصفة الدستورية، استنادا إلى نص المادة (١/٤٥) من الدستور، والتي تنص على " يتولى مجلس الـــوزراء مســـؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا، أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى " [٤].

---

١ – د.الموسى، سليمان، (١٩٩٠)، إمارة شرقي الأردن، عمان، منشورات لجنة تاريخ الأردن، ص ٢٥٠

٢ – د.الخطايبة، عمر محمد،(٢٠١٠)، دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن، رسالة دكتوراه، عمان، جامعة عمان العربية، ص ٢٣.

٣ – د.شطناوي، علي خطار، (١٩٩٦)، مبادئ القانون الإداري الأردني : الكتاب الثاني (النشاط الإداري)، الجامعة الأردنية، عمان، ص ١٥٤.

٤ – د.الرشواني، منار محمد / مخاض النقابات المهنية في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٤.

أما الرأي الآخر والذي يتفق معه الباحث فانه يشير إلى أن النقابات المهنية استندت في تأسيسها وبصورة غير مباشرة، إلى نص المادة (٢/٢٣) من الدستور، والتي تنص " تحمي الدولة العمل، وتضع له تشريعا يقوم على المبادئ الآتية......(و) تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون ". [١]

ومع تعدد القوانين المنظمة لكل نقابة في الأردن، إلا أنها تتشابه في العديد من الخصائص، ومنها ما يلي: [٢]

١- لا تختلف النقابات المهنية الأردنية من حيث تركيبة القيادة النقابية، حيث تتكون من: نقيب، ونائب له، ومجلس يتراوح عدده ما بين (١٢-٦) عضوا.

٢- تتمتع النقابات بالشخصية المعنوية، ويسمح لها بتطوير المهنة، والدفاع عن مصالح أعضائها، وتأمين الحياة الكريمة لهم. [٣]

٣- الاستقلال عن الحكومة من حيث: إنشائها بموجب قوانين وليس أنظمة، الحرية في تنظيم شؤونها الداخلية، إعداد مشاريع القوانين والأنظمة الخاصة بالنقابة، انتخاب أعضاء مجلس النقابة دون تدخل من الحكومة.

٤- يحق للنقابة محاكمة أي عضو من أعضائها، أو إحالته إلى المجلس التأديبي، أو توقيفه عن العمل، أو شطبه من سجل النقابة إذا اخل بواجباته المهنية خلافا لقانون نقابته، أو عند ارتكابه خطأ مهنيا، أو تجاوز حقوقه، أو قصر بالتزاماته، أو رفض التقيد بقرارات المجلس، أو أقدم على عمل يمس شرف المهنة، أو تصرف تصرفا حط من قدرها. [٤]

٥- وجود مجالس تأديب، وخضوع قرارات هذه المجالس لرقابة المحكمة الإدارية، وفقا لقوانين نقابات محل الدراسة، خلال ثلاثين يوما من تاريخ العلم به في نقابة المهندسين، وخلال ستين يوما في نقابتي المحامين والأطباء. [٥]

---

١ – د.الخطايبة،عمر محمد / دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٤.
٢ – د.حمايل / النقابات المهنية الأردنية – خصائصها المؤسسية ودورها السياسي،مرجع سابق ص ١٢ و ٧٩.
٣ – المادة (٣/ ب) قانون نقابة الأطباء، المادة (٧) قانون نقابة المحامين، المادة (٥) قانون نقابة المهندسين
٤ – المادة (٤٥) قانون نقابة الأطباء، المادة (٦٣) قانون نقابة المحامين، المادة (٧٠) قانون نقابة المهندسين.
٥ – المادة (٥٩) قانون نقابة الأطباء، المادة (٣/٧٢) قانون نقابة المحامين، المادة (٧٥/ د) قانون نقابة المهندسين.

٦- أشار قانون نقابة الأطباء إلى أنه يحق لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير حل مجلس النقابة لمقتضيات الأمن والسلامة العامة، وتعيين لجنه مؤلفة من عدة أشخاص من ذوي الاختصاص برئاسة الوزير على أن تمارس هذه اللجنة كافة صلاحيات مجلس النقابة [١]، في حين تم إلغاء ذلك في تعديلات قانوني نقابة المهندسين والمحامين. [٢]

وبناء عليه هناك مجموعه من المبادئ القانونية التي تحكم عمل النقابات المهنية من أبرزها: [٣]

١- مبدأ إلزامية الانضمام إلى النقابة:

اشترطت قوانين النقابات محل الدراسة، عدم جواز ممارسة المهنة دون الانتساب لعضوية النقابة [٤]، وقد تباينت الآراء بين مؤيد ومعارض للإلزامية أو حرية الانضمام، فبينما يرى أنصار اختيارية الانضمام لعضوية النقابات: بأن إلزامية الانضمام يتعارض بشكل أساسي مع مبادئ حقوق الإنسان، التي نادت بحرية كل شخص بالانضمام إلى النقابات، في حين يرى أصحاب الرأي الثاني: بأن النقابات المهنية هي مرافق عامة، وبالتالي وجوب تنظيم الحرية الفردية تنظيما يكفل تحقيق المصلحة الجماعية، وعليه فإن التنظيم المهني يقتضي وجود نقابات إجبارية تجمع كل أفراد المهنة، وأن ذلك لا يتحقق إلا بإجبارهم على الانضمام إلى النقابة.[٥]

هذا ويتفق الباحث مع هذا المبدأ كون إجبارية الانضمام إلى النقابة يعطي القوة في تنظيم المهنة، والمحافظة على أعرافها، وعدم ترك ذلك للرغبات الشخصية والمزاجية في التعامل مع المستفيدين من المهنة، وبالتالي الإساءة إلى المهنة والعاملين فيها احيانا، لانه ما دام أن العضو يعمل ضمن مهنة معينة فلا بد له من الالتزام بآداب المهنة، وضرورة تطوير المهنة لأن ذلك يصب في النهاية ضمن الصالح العام للمجتمع.

---

١ - المواد (٧٥ و ٧٦) من قانون نقابة الأطباء

٢ - المواد (١٠٧، ١٠٨) من قانون نقابة المحامين السابق.

٣ - د.القباني، محمد بكر / نظرية المؤسسة العامة المهنية، مرجع سابق، ص ١٦٣

٤ - م/٤ قانون نقابة الأطباء، م/١٩ قانون نقابة المهندسين، المادة /٣٨ قانون نقابة المحامين.

٥ - د.الرشواني، منار محمد / مخاض النقابات المهنية في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٧.

٢- مبدأ الانتخاب:

يدير النقابة المهنية مجلس إدارة (نقابة) منتخب من أعضائها، ويقوم هذا المجلس بتعيين الموظفين لإدارة أعمال النقابة، ويمنحهم الرواتب التي يراها تتفق مع كفاءاتهم، كما تملك النقابات المهنية العديد من الصلاحيات مثل: إعداد وترتيب جداول القيد، وضع التعليمات الداخلية الخاصة بها، إصدار القرارات التي تنظم أعمالها، وتبين واجبات وحقوق الأعضاء، كما تملك سلطة تأديب ألأعضاء إذا ما صدر عنهم ما يخل بقواعد الشرف والأخلاق الواجب إتباعها. (١)

٣- مبدأ المؤسسة ذات المهنة الواحدة:

تعتبر النقابات المهنية تجمعات لأصحاب شهادات علمية واحدة معينة، والعضوية فيها إجبارية، أي أن القانون يتطلب توافر شروط معينه لانتساب العضو إليها، بحيث لا يستطيع من يحمل هذه المؤهلات ممارسة مهنته إلا بعد الانتساب لهذه النقابة، فالعضو يمارس عضويته بعد تسجيله في جداول الأعضاء المزاولين لهذه المهنة. (٢)

٤- مبدأ التخصص:

يحدد القانون المنشئ للمؤسسة العامة، أو النقابات المهنية، الغرض الذي أنشئت من أجله، ويجب أن يقتصر نشاطها على خدمة وتحقيق ذلك الغرض، إلا أن هنالك من يرى بأنه يجب أن لا يفسر مبدأ التخصص تفسيراً ضيقا حتى يجعل نشاطها مقتصرا على ممارسة نشاط واحد، بل ممكن أن تقوم ببعض الأعمال التي من شأنها خدمة الغرض التي أنشئت من أجل تحقيقه حتى يسهل لها جلب بعض الإيرادات لتغطية التكاليف المتزايدة التي تتطلبها قيامها بعملها. (٣)

[١] - د.الجرف، طعيمه، (١٩٧٨)، القانون الإداري- المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، ص ٣٨٢

[٢] - الخطايبة،عمر محمد / دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن، مرجع سابق، ص ٤٢.

[٣] - جميل قاسم، وزيتون فتحي، (١٩٨١) المؤسسات العامة في فرنسا، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ص ١٨

٥- مبدأ الخضوع لمزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص:

ثار خلاف حول ما إذا كانت النقابات تتبع للقانون العام أو الخاص، كونها هيئة خاصة تدير مرفق عام، فهي نشأت بقصد توجيه نشاط مهني ورعاية مصالح خاصة بمهنة معينة، تتم إدارتها بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون المهنة، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، وبالتالي فإن هذه المرافق تخضع للقانون العام واختصاص القضاء الإداري في منازعاتها المتعلقة بنشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة، في حين تخضع للقانون الخاص في المنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها مع بعضهم البعض وشؤونها المالية. (١)

ومع أن المحكمة الإدارية العليا في قرار حديث لها (٢) إعتبرت النقابات من أشخاص القانون العام، وإن لم تدخل ضمن المؤسسات العامة، الا أن الباحث يرى بأن النقابات مؤسسات شبه حكومية وتحتل مساحة مشتركة ما بين الإدارة الحكومية وبين المؤسسات الخاصة.

١ - د.الطماوي، سليمان، (١٩٨٥)، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٨٤.
٢ - المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٦٢/ ٢٠١٧، تاريخ ٢٠١٧/٣/١، ديوان المحكمة.

المبحث الثاني

الخطأ التأديبي

وسلطات التأديب في النقابات

أشار المشرع بموجب قوانين النقابات محل الدراسة إلى الواجبات المهنية التي يتعين على الأعضاء المنتسبين لهذه النقابات الالتزام بها، والمحظورات التي يتوجب عليهم الامتناع عن إتيانها، وبالرغم من أن هذه الواجبات والمحظورات جاءت في معظمها عامة وغير محددة وتصلح أن تكون قواعد عامة للأفعال وليس أفعال محددة تشكل في ذاتها مخالفة، وذلك كونها تؤكد على مبادئ الشرف والاستقامة وآداب المهنة وتقاليدها، الأمر الذي يبقي الباب مفتوحا أمام تقديرات السلطة التأديبية التي يقع عليها عبء تكييف أي أفعال للعضو فيما إذا كانت تشكل مخالفة لا تخدم مصلحة المهنة أو لا تعطي الانطباع الجيد عن أعضائها.

وعليه سيتم تسليط الضوء على مفهوم الخطأ التأديبي، والسلطات التأديبية المختصة، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وكما يلي:

المطلب الأول: طبيعة الخطأ التأديبي.

المطلب الثاني: سلطات التأديب.

المطلب الأول

طبيعة الخطأ التأديبي

هناك عدة تسميات تطلق على الفعل الذي يرتكبه العضو النقــابي، ويجعلــه عرضــة للعقاب، كمصطلح الجريمة التأديبية، أو المخالفة التأديبية، أو الذنب الإداري، أو الخطأ التأديبي، وقد اتجه بعض الفقه إلى إضفاء مصطلح الجريمة التأديبية على الخطأ التأديبي قياســا علــى الجريمة الجنائية، وللوقوف على ماهية الخطأ التأديبي، سيتم دراسة هذا الموضوع من خــلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي

الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي

الفرع الثالث: صور الخطأ التأديبي

الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي:

يعرف الخطأ التأديبي النقابي بأنه: كل فعل أو امتناع يرتكبه العضو النقابي ويجــافي واجبات مهنته [١]، ويعرف أيضا بأنه إخلال العضو النقابي بواجبات مهنته إيجابا أو ســلبا [٢]، ويرى البعض بأنه فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات المهنة أو مقتضياتها، ويصــدر ممــن تتوافر فيه صفة العضو النقابي [٣]، ويرى آخرون أن المخالفة المسلكية تعتبر المرحلة الأولــى من مراحل الدعوى التأديبية وهي ارتكاب العضو فعلا إيجابا أو سلبا ينطوي على ضرر يلحق بسير عمل النقابة وأخلاقيات المهنة التي ينتمي إليها. [٤]

وعرفته محكمة التمييز الأردنية على أنه " كل سلوك يُعد خروجا عن المألوف من أهل الصنعة في بذل العناية التي تقتضيها أصول المهنة وقواعدها ". [٥]

[١]– د.الطماوي، سليمان، (١٩٧٨)، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، مرجع سابق ص ٤٢
[٢] – د.الحلو،ماجد راغب (٢٠٠٠) القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٥٠٤
[٣] – د.العتوم، منصور إبراهيم (١٩٨٤) المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، ط ١،عمان، مطبعة الشرق، ص ٨
[٤] – د.شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة،مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص ٢٩٠
[٥] – قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم ١٩٧٨/٤٨٧، منشورات مركز عدالة.

ويرى الباحث بأن الخطأ التأديبي هو كل فعل يأتيه العضو النقابي بإرادتـــه إيجابـــا أو سلبا، ويكون من شأنه الإخلال بواجباته المهنية، أو بمقتضياتها، أو يمس أخلاق المهنة ويـــؤثر عليها سلبا، ويترك أثرا سلبيا لدى المتعاملين معها، سواء كان داخل نطاق العمل أو خارجه.

فسبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال العضو بواجبات مهنته أو إتيانه عملا مـــن الأعمال المحرمة عليه، فكل عضو يخالف الواجبات التي تنص عليهـــا القـــوانين أو القواعـــد المنظمة للمهنة أو يخرج على مقتضيات الواجب في أعمال مهنته، يرتب عليـــه ذنبـــا إداريـــا يستوجب تأديبه، فتتجه إرادة النقابة لتوقيع جزاء عليه حسب القانون. [١]

فالمخالفة المهنية المستوجبة التأديب تقوم على عنصرين أساسيين هما (العضو الذي يراد تأديبه والخطأ أو الذنب المهني المرتكب)، فمرتكبو الخطأ التأديبي هم فئتان: فئة الأعضاء العاملين في القطاع الخاص ويخضعون لقانون العمل، وفئة أخرى يعملون في الوظيفة العامة، وهؤلاء يخضعون لنظام الخدمة المدنية أو لقوانينهم الخاصة، وبخصوص المحامين فان قانون النقابة يطبق على منتسبي النقابة جميعا دون اعتبار لمكان عملهم ولطبيعته، ما دام أن القـــانون أجاز لهم ذلك، علما بان قوانين نقابات محل الدراسة لم تسمح لأعضائها الجمع بين العمل فـــي القطاع الخاص والوظيفة العامة.

أما الخطأ التأديبي فلكي تتخذ الإجراءات التأديبية ضد العضو النقابي لابد أن يُنسب إليه خطأ يستوجب العقاب، ولما كانت القاعدة المسلم بها في مجال قانون العقوبات انه لا جريمة إلا بنص، إلا أن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على أن هذه القاعدة لا تنطبق على الخطأ التأديبي المهني، كون الأخطاء المهنية لا يمكن حصرها، وبالتالي فإن القاعدة العامة هـــي أن العضـــو يعاقب إذا ما ثبت فعله أو امتناعه عن مقتضيات مهنته سواء نص القانون عليه صراحة أو لـــم ينص، فالأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً أو نوعاً، وإنما مردها بوجه عـــام إلى الإخلال بواجبات المهنة أو الخروج على مقتضياتها، وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء، وإنما يُترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعـــل، ومـــا يستحقه من جزاء في حدود القانون، ويترتب على ذلك بأن عدم وجود نص لا يعنـــي إباحـــة

---

١ – إسماعيل، خميس السيد، (١٩٨٨)، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، ط ١، القاهرة، دار الطباعة الحديثة، ص ٧٦.

الأفعال للعضو النقابي، إضافة إلى أن تكييف الفعل على أنه خطأ يستحق العقاب مرجعه السلطة التقديرية لسلطة التأديب. [١]

فالأخطاء التأديبية قد ترتكب أثناء ممارسة المهنة، أو بمناسبة أدائها، أو بعد تركها، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات ايجابية أو سلبية، يستوي في ذلك أن ترد هذه الواجبات في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل المهني ذاته. [٢]

وفي هذا المجال نصت المادة (٥٤) من قانون نقابة المحامين على وجوب تقيد المحامي في سلوكه بمبادئ الشرف والاستقامة والنزاهة، وأن يقوم بالواجبات التي يفرضها عليه القانون وأنظمة النقابة وتقاليدها، أي أن آداب المهنة مستمدة من القيم الأخلاقية والمعنوية للمهنة.

كما قررت المادتان (٤٥ و ٧١) من قانون نقابة الأطباء على الطبيب الالتزام بأخلاقيات المهنة ودقتها وأمانتها وفقا للأصول العلمية المتعارف عليها، وعدم استغلال حاجة المريض لتحقيق منفعة غير مشروعة، وكل من يخل بواجباته المهنية، أو يرتكب خطأ مهنيا، أو يتجاوز حقوقه، أو يقصر بالتزاماته، أو يقدم على عمل يمس شرف المهنة، أو يتصرف في حياته الخاصة تصرفا يحط من قدرها، يعرض نفسه للمساءلة التأديبية.

وكذلك أكدت المادة (٥٦) من قانون نقابة المهندسين على أن يتقيد المهندس بسلوكه وتصرفاته بمبادئ الشرف والاستقامة والنزاهة وأن يقوم بواجباته بأمانة وإخلاص وتجرد.

الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي:

يمكن حصر أركان الخطأ التأديبي في ثلاثة أركان هي:

البند الأول: الركن الشرعي:

إن ولاية التأديب في أي نظام تأديبي، لا بد وان تستند إلى النظام القانوني في الدولة، وان يكون هناك سند شرعي لها، ولكن رد النظام التأديبي إلى أساس شرعي، لا يعني أن فكرة الخطأ التأديبي محددة تحديدا قانونيا على نحو ما هو عليه الحال في الجريمة الجنائية، بل هناك

---

١ – د.الطماوي /القضاء الإداري – قضاء التأديب – الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص ٤٩– ٧٨

٢ – د.المتولي، مجدي، (١٩٩٦)، مبادئ القضاء المصري– القضاء الإداري،ط ١، مجلد ١،القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص ٦٧١.

من الاعتبارات ما يدعو إلى إعطاء السلطة التأديبية المهنية، سلطة تقديرية في مجـــال تجـــريم الأخطاء التأديبية، وعليه فإن الركن الشرعي هو النص القانوني الذي يحدد ما إذا كان فعل من الأفعال له صفة الخطأ التأديبي، ويقرر العقوبة على ارتكابه، إذ لو لم يوجد نص يجرم الفعـــل فلا جريمة ولا عقاب، وإذا كان الإطار الشرعي للجريمة الجنائية محددا حسب قانون العقوبات، تماشيا مع المبدأ القانوني" لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص "، إلا أن المشرع التأديبي لم ينتهج هذا المسلك في حصر كافة الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، ومع أن القانون التأديبي لا يتقيـــد بمبدأ الشرعية حسب مفهومه الجنائي، إلا أن ذلك لا يعني عدم خضوعه لقاعدة شرعية الخطأ التأديبي، كون الشرعية هنا تأخذ لونا مختلفا يتفق مع طبيعة القانون التأديبي، وان مبدأ الشرعية يفسح المجال أمام السلطة التقديرية لتحديد ما يعد وما لا يعد خطأ تأديبيا، لاعتبـــارات تتعلـــق بإبقاء صفة المرونة، وهذا لا يعني أن السلطة التقديرية هي سلطة مطلقة، وإنما يجب أن يكون الخطأ منطويا على خطأ وفقا لقاعدة عامة مصدرها نص قانوني أو عرفا إداريا عاما. (١)

ويلاحظ بأن هناك صعوبة كبيرة في تقنين المخالفات التأديبية، إلا أن الأصل العام يقوم على رسم خط عريض لتحديد واجبات الأعضاء، ليستهدوا بها، وسلطة التأديب، والقضاء الذي ينظر الطعن على القرار التأديبي لاحقا، وذلك من خلال تضمين القوانين الواجبات الأساســية للأعضاء سواء في حياتهم المهنية أو الخاصة، ثم يتولى الفقه والقضاء شرح هـــذه الواجبـــات وتحديد عناصرها ومضمونها، وبالتالي فإن تحديد واجبات الأعضاء يعني أن الجريمة التأديبية تتمثل في مخالفة هذه الواجبات (٢)، فالقانون لم يحدد المخالفات إلا أنه حدد صفاتها. (٣)

وقد بينت المادة (٤٥) من قانون نقابة الأطباء الأردنيين الأخطاء التأديبية والتي جاءت أخطاء عامة غير محددة، تركت للسلطة التأديبية اختيار العقوبة المناســبة للخطـــأ، وشـــملت الأخطاء: الإخلال بالواجبات المهنية خلافا لأحكام القانون وأي نظام صادر بمقتضاه، ارتكـــاب خطأ مهنيا، أو التجاوز في الحقوق أو التقصير بالالتزامات، أو الإقدام على أي عمـــل يمـــس شرف المهنة، أو التصرف في الحياة الخاصة بأي تصرف يحط من قدرها.

كما حددت المادة (٥٥) من نفس القانون الجزاءات التي يحكم بها مجلـــس التأديـــب وهي واحدة أو أكثر مما يلي: التنبيه، الغرامة النقدية من (١٠٠٠-١٠٠) دينار تدفع لصندوق

---

١ – د.العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص(٩٩- ١٠١).
٢ – د.الطماوي /القضاء الإداري – قضاء التأديب – الكتاب الثالث،المرجع السابق، ص ١٢٠
٣ – د.شحاته، محمد نور، (١٩٨٧)،استقلال المحاماة وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٢٦.

النقابة، الحرمان من الترشح لمنصب النقيب أو عضوية المجلس لمدة لا تزيد عن دورتين، المنع المؤقت من ممارسة المهنة لمدة لا تزيد على سنتين، المنع النهائي من ممارسة المهنة وشطب اسم الطبيب من السجل بعد إدانته بحكم قضائي قطعي. [١]

أما قانون نقابة المحامين فقد بينت المادة (٦٣) المخالفات التأديبية والعقوبات المترتبة عليها، فشملت المخالفات والتي جاءت عامة وليست على سبيل الحصر: الإخلال بواجبات المهنة المنصوص عليها في هذا القانون، أو الأنظمة الصادرة بمقتضاه، أو في لائحة آداب المهنة التي يصدرها مجلس النقابة، تجاوز الواجبات المهنية أو التقصير فيها، القيام بتضليل العدالة، الإقدام على عمل يمس شرف المهنة وكرامتها، التصرف في الحياة الخاصة تصرفاً يحط من قدر المهنة، في حين شملت الجزاءات التأديبية التالية: التنبيه، التوبيخ، المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد عن خمس سنوات، الشطب النهائي من سجل المحامين.

أما قانون نقابة المهندسين فقد أشارت المادة (٧٠)، إلى أنه يحاكم أمام مجلس التأديب كل عضو يخالف قانون وأنظمة النقابة، أو يرتكب أعمالا مخلة بشرفه المسلكي أو ماسة بكرامة المهنة أو يُهمل بواجباته.

وشملت الجزاءات التأديبية للمهندسين في المادة (٧٥/ ب) من القانون ذاته الجزاءات التالية: التنبيه، الإنذار، التوقيف عن مزاولة المهنة مدة لا تتجاوز السنة، التوقيف عن مزاولة المهنة مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات، شطب الاسم من النقابة .

وبالتالي فإن السلطة التقديرية لسلطة التأديب ليست مطلقة، وإنما مقيدة وخاضعة لضوابط في حدود القانون والأعراف والتقاليد التي جرت عليها المهنة، وخاصة الأفعال الواردة ضمن واجبات المهنة وآدابها والمساس بشرفها، وإن مدى اعتبار أي فعل أو تصرف أقدم عليه العضو يشكل خطأ تأديبيا أو لا، لا يجوز أن ينظر إليه مجردا عن الظروف التي أحاطت بذلك العمل، وإنما يجب أن تراعى تلك الظروف وفقا لمعيار تصرف الشخص العادي إذا وجد في مثل هذه الظروف. [٢]

---

[١] – قانون نقابة الأطباء رقم ١٣ لعام ١٩٧٢ وتعديلاته لعام ٢٠١٥

[٢] – د.البهي،سمير يوسف، (٢٠٠٢)، قواعد المسؤولية التأديبية دار الكتب القانونية،القاهرة، ص ٣٢

ويشار إلى أن جهل العضو النقابي بالقانون أو ما صدر بموجبه أو ما جـرت عليه المهنة من عادات وتقاليد لا يعفيه من المسؤولية التأديبية التي تتحقق بمجرد ثبوت وقوع الفعل منه، ولو لم يترتب على هذا الخطأ أي ضرر. (١)

البند الثاني: الركن المادي:

ويشمل الركن المادي عادة فعل يتمثل بالسلوك الخاطئ، ونتيجة كأثر لذلك الفعل تتمثل في الاعتداء على مقتضيات المهنة أو متطلباتها، فالركن المادي هو المظهر الخارجي للخطأ التأديبي، المتمثل في الفعل أو الترك، السلوك الايجابي أو السلبي. (٢)

فالفعل المكون للعنصر المادي لا بد أن يكون له مظهر خارجي ملموس يخرج إلى حيز الواقع، أما المراحل التي تسبق ذلك فلا يمكن أن تشكل في حد ذاتها خطأ تأديبيا، فمرحلة التفكير في ارتكاب الفعل غير المشروع لا عقاب عليها طالما لـم تتجاوز حـدود التفكير والتخيلات وليس لها مظهر خارجي (٣)، وقياسا عليها لا يدخل في الـركن المـادي للمخالفة التأديبية الأعمال التحضيرية التي تسبق ارتكاب الفعل من قبل العضو النقابي، ما لم يعتبرها القانون مخالفة قائمة بذاتها. (٤)

وتطلب القضاء تحديد أبعاد الركن المادي (الفعل) تحديدا واضحا، حيث قضت محكمة العدل العليا بأنه " يتبين أن مجلس نقابة المحامين ومن خلال البينات المقدمة إليه توصل إلى أن المستدعية قد ارتكبت مخالفة لآداب وسلوك المهنة لإعطاء المشتكي شيكا بدون رصيد، وقـرر إدانتها بارتكاب أفعال تمس كرامة وشرف مهنة المحاماة وإخلالها بواجباتها المهنيـة، وإيقـاع عقوبة المنع من مزاولة المهنة لمدة سنة ونصف ". (٥)

وفي حكم آخر قضت " يتبين أن نقابة المحامين ومن خلال البينات المقدمة في الشكوى المرفوعة إليها توصلت بما لها من صلاحيات في وزن البينات وتقديرها، إلى أن المستدعي قد ارتكب مخالفة لآداب وسلوك المهنة المتمثلة بتنظيم سند رهن بقيمة ستة آلاف دينـار باسـمه

---

١ – د.كنعان، نواف، (٢٠٠٨)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة،إثراء للنشر والتوزيع، الشارقة، ص ٣٣.

٢ – د.الزعبي، خالد، (١٩٨٩)، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان،الجامعة الأردنية، ص ٢٥٣، د.العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٩٣

٣ – د.العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٨٩

٤ – د.هيثم، حليم غازي، (٢٠١٠)، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص ٢٠.

٥ – عدل عليا / قرار رقم ١٤١ /٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٧/٣، موقع قسطاس.

شخصيا مقابل ما استدانه المشتكي... وإيقاع عقوبة المنع من مزاولة المهنة لمدة خمس سنوات... فان القرار المطعون فيه يكون موافقا للقانون وأسباب الطعن لا ترد عليه لذلك نقرر رد الدعوى " [١]

وأكدت المحكمة الإدارية العليا على أن الركن المادي للمخالفة التأديبية هو الفعل المخالف بحد ذاته، فقضت " إن ما صدر من ألفاظ وبالأسلوب عن الطاعن أثناء مخاطبته لنقيب المحامين تشكل مخالفة لآداب وقواعد السلوك... التي حددت كيفية التزام المحامي بمعاملته لزملائه... وعليه يتعين رد الدعوى...". [٢]

البند الثالث: الركن المعنوي:

حتى تقوم المسؤولية التأديبية، لابد أن يقترن الركن المادي للمخالفة بإرادة العضو النقابي الحرة الآثمة، دون أي إكراه مادي أو معنوي، أي أن يتعمد العضو ارتكاب الفعل دون عذر مقبول، فإذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة، كنا أمام خطأ غير مقصود، فإرادة النشاط عنصر لازم في الركن المعنوي للمخالفة، سواء كانت عمديه أو غير عمديه، وبالتالي فإن عدم القصد أو الظروف المحيطة التي دفعت لارتكاب المخالفة من الممكن أن تكون سببا في تخيف العقاب وليس نفي المسؤولية.[٣]

ويعتبر الركن المعنوي لازم لقيام الخطأ التأديبي، بحيث تكون إرادة العضو النقابي مميزة ومدركة وحرة مختارة، بحيث تنتفي المسؤولية التأديبية، إذا انعدم الركن المعنوي لأسباب قهرية، أو تهديد، أو أي ظروف استثنائية خارجة عن إرادته، كونه لم يستطع الإحاطة بها، أو تفاديها، أو دفعها، (كحالة حرب، أو مرض، أو وباء، أو فيضانات، أو اضطرابات)، أو وقع العضو تحت إكراه مادي أو معنوي، وبالتالي انتفاء النية وغياب الركن المادي. [٤]

وتتحقق صورة الخطأ العمدي في مجال التأديب إذا انصرفت إرادة العضو إلى الفعل، فعلم بمضمونه وسعى إلى تحقيق النتيجة المترتبة عليه، ويأخذ انصراف الإرادة إلى النتيجة

---

١ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٣/٤٤،تاريخ ٢٠١٣/٣/٢٠، موقع قسطاس

٢ – المحكمة الإدارية العليا / قرار رقم ٢٠١٥/١٤٣،تاريخ ٢٠١٥/٩/٢، موقع قسطاس.

٣ – د.الطماوي /القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٨٨، وخليفة،عبد العزيز عبد المنعم، (٢٠٠٩)، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٤٨.

٤ – د.الطماوي /القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٧٧

صورة القبول بها أو عدم الحيلولة دون حدوثها، أما الخطأ غير العمدي فإنه يكون عندما تنصرف الإرادة إلى الفعل دون النتيجة المترتبة على ذلك ودون الرغبة في تحقيقها.[١]

وبذلك قضت المحكمة الإدارية بأنه " من خلال الوقائع، تجد المحكمة أنه ثبت ارتكاب المستدعي الأفعال المنسوبة إليه، خصوصا وأن الإقرار جاء فيه صراحة....وبالتالي فإن ما توصل إليه مجلس النقابة من حيث الإدانة في محله ". [٢]

الفرع الثالث: صور الخطأ التأديبي

على الرغم من أن المخالفات التأديبية لم يذكرها المشرع على سبيل الحصر، إلا أنه ومن خلال الاطلاع على قوانين النقابات محل الدراسة [٣] ، يمكن تقسيم هذه المخالفات، أو الأخطاء على النحو التالي:

البند الأول: المخالفات المهنية:

وتمثل هذه الصورة المخالفات التي يخالف فيها العضو النقابي واجباته المهنية التي تفترض فيها الأمانة، وتقديم خدمات المهنة للمنتفعين بصدق وإخلاص [٤]، وتشمل كل فعل قد يصدر عن العضو النقابي يخالف فيه نصا قانونيا سواء ورد هذا النص في قانون النقابة، أو الأنظمة الصادرة بمقتضاها، إضافة إلى أي فعل أو تصرف يخالف فيه العضو قرارات النقابة التي منحها القانون صفة الإلزام، وأوجب عليه الامتثال لقراراتها. [٥]

ويدخل في عداد هذه المخالفات – على سبيل المثال – كما وردت في فصل " واجبات المحامي " من قانون نقابة المحامين الأردني: ممارسة المحامي مهنته دون أن يكون لديه مكتب لائق ومكرس لهذا الغرض، أو اتخاذه أكثر من مكتب في البلد ذاته، أو إنشائه شركة محاماة دون إشعار النقابة، أو ارتكابه فعل أو قول يتعارض مع مبادئ الشرف والاستقامة وكرامة المهنة كالإساءة إلى سمعة المهنة من خلال المماطلة في إجراءات الدعوى، وتعطيل سير

---

١ – د.العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٩٨

٢ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٤/١٣٧، تاريخ ٢٠١٥/١/٢٨، موقع قسطاس.

٣ – م/٤٥ قانون الأطباء،م/٦٣ قانون المحامين، م/٧٠ قانون المهندسين

٤ – د.حمود، محمد عبدالله، (٢٠٠٤)، المسؤولية التأديبية للمحامي في القانون الإماراتي والمقارن، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، العدد ٢١، ص ٢٣٨.

٥ – د.ياقوت، محمد ماجد،(٢٠٠٦)، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ص٣٩٠.

العدالة، أو خداع الموكلين أو قبوله الوكالة ضد زميل دون موافقة النقيب، أو عدم دفعه الرسوم السنوية، وغيرها ضمن هذا المجال.

أما في قانون نقابة المهندسين الأردني فشملت على سبيل المثال أيضا: ممارسة المهنة قبل استكمال إجراءات التسجيل في النقابة، ممارسة أعمال الدراسات ووضع التصاميم الهندسية من غير مكاتب أو شركات هندسية مسجلة حسب الأصول، عدم التقيد بمبادئ الشرف والاستقامة والنزاهة، والإساءة إلى مبادئ المهنة وتقاليدها وأخلاقياتها، إفشاء أي معلومات تتعلق بأي عمل هندسي دون موافقة صاحبه، قبول مكافآت مالية من أكثر من مصدر واحد عن الخدمة الواحدة.

أما قانون نقابة الأطباء فتضمن بعض هذه المخالفات منها: ممارسة المهنة قبل التسجيل في النقابة، الإخلال بالواجبات المهنية أو المساس بشرف المهنة، عدم استغلال حاجة المريض لتحقيق منافع شخصية، إضافة إلى مخالفات عامة تتطلبها جميع المهن مثل: إفشاء أسرار المهنة، إعطاء رأي دون توفر معلومات كافية حول الموضوع.

وتأكيدا على ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " منعت المادة (٦٠/٥) من قانون نقابة المحامين، المحامي من إعطاء رأيا أو مشورة لخصم موكله، ولو بعد انتهاء وكالته، كما منعت المادة (٦١) من قبول الوكالة عن طرفين متخاصمين، وحيث أن ما قام به المستدعي يشكل مخالفة لأحكام المادتين المشار إليهما، ويعد إخلالا بواجبات وشرف المهنة، وأن ما توصل إليه مجلس النقابة يكون في محله من حيث الإدانة فقط ". [١]

وفي حكم آخر قضت " قام مجلس النقابة بإيقاع عقوبة المنع من مزاولة المهنة لمدة ثلاثة شهور على المستدعي لارتكابه مخالفة لآداب سلوك المهنة بدخوله على قضية لزميلته، حيث جاء القرار موافقا للقانون ". [٢]

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بان " من خلال البينات التي قدمت بالشكوى توصل المجلس إلى أن الطاعن قد ارتكب مخالفة لآداب وسلوك مهنة المحاماة متمثلة باستلام الأتعاب والرسوم من المشتكي، وعدم تسجيل الدعوى والتذرع بأعذار غير صحيحة، وإن المجلس

---

١ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠٠٤/٢٠١ تاريخ ٢٠٠٤/٦/٢٩
٢ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٢/٤٩٧، تاريخ ٢٠١٢/٢/١٢، موقع قسطاس.

بإدانته وإيقاع عقوبة المنع عليه من مزاولة المهنة لمدة سنة واحدة، يكون القرار المشكو منه موافقا للقانون... لهذا نقرر رد الطعن وتأييد الحكم المطعون فيه ". [١]

البند الثاني: المخالفات السلوكية والأخلاقية:

ويتمثل هذا النوع بجميع الأفعال التي يرتكبها العضو النقابي، وتتعارض مع أخلاقيات المهنة وآدابها وشرفها وكرامتها واستقامتها، وما جرت عليه من أعراف وتقاليد على مر الزمان، وأن من الواجب أن يتمتع العضو بهذه الأخلاقيات ليس لرغبته الشخصية، ولا أنه تركها لوجود نص قانوني يحميها ويعطيها صفة الإلزام، وإنما لتعلقها بالأعراف المهنية غير المكتوبة، والتي تفرض على العضو الامتناع عن القيام بأي سلوك في حياته الخاصة لا يتفق مع مبادئ النزاهة والشرف والاستقامة، لأن من يمتهن مهنة الطب أو المحاماة أو الهندسة يجب أن يتحلى بالأخلاق الرفيعة، وأن يتصرف وفقا للتصرفات اللائقة بهذه المهنة حتى خارج حدود ممارستها أو في حياته الخاصة. [٢]

ومن صور هذه المخالفات والتي تتفق فيها النقابات الثلاث: الإفراط في شرب الكحول وتعاطي المخدرات، التواجد في بيوت البغاء، الإساءة للأديان من خلال قول أو فعل، استخدام أسلوب الشتم والتحقير مع المتعاملين معه خلال ممارسة المهنة، تراكم الديون عليه وتردي سمعته بسبب ذلك، وغيرها من الأفعال التي تسيء لصورة المهنة والنقابة وسمعة المنتسبين إليها.

وقضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص بقولها " لقد اصدر مجلس نقابة المحامين عقوبة بحق المستدعي كونه خالف قواعد السلوك وآداب المهنة خلال مناقشته بحث قانوني، عندما صعد إلى المنصة وطلب الإذن بالحديث وتم منعه، فقام بالحديث دون إذن، واعتبر ذلك تعبيرا عن الرأي، وان المستدعي أقر بذلك، وبما أن كافة الإجراءات والضمانات التي يتطلبها القانون قد روعيت من قبل مجلس النقابة وكانت العقوبة المفروضة تتناسب والمخالفة، فيكون القرار المشكو منه قد صدر سليما ومتفقا والقانون، وغير مشوب بأي عيب من العيوب التي ينعاها المستدعي مما يتعين رد الدعوى ". [٣]

---

١ – المحكمة الإدارية العليا /قرار رقم ٢٠١٥/٤٢ تاريخ ٢٠١٥/٣/٣١، موقع قسطاس.
٢ – د.شحاته، محمد نور / استقلال المحاماة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ٢٢٦
٣ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٣/٤٨٤ تاريخ ٢٠١٤/٢/٤، مركز قسطاس.

وخلاصة القول يرى الباحث، بأن العضو النقابي عند ارتكابه إحدى المخالفــات التــي سبق ذكرها على سبيل المثال لا الحصر، أو غيرها مما لم يذكر تتحقق مســؤوليته التأديبيــة، والتي تفضي إلى توقيع جزاء على ارتكاب هذه المخالفة.

المطلب الثاني

سلطات التأديب

يُنشيء المشرع في كل نظام قانوني سلطة تأديبية مختصة لمساءلة الأعضاء عن انحرافاتهم المهنية والمسلكية ومحاسبتهم، رغبة في حفزهم على السير وفق قواعد العمل المستقرة، وإجبارهم على القيام بواجبات مهنتهم وتحمل التزاماتها، إلا أن لهذه الجهة آلية عمل ومجموعة من الضوابط القانونية تحكم عملها وصحته، وعليه سيتم تناول هذا المطلب من خلال ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم السلطة المختصة بالتأديب

يقصد بالسلطة المختصة بالتأديب تلك الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب، وإيقاع الجزاءات القانونية بحق المخالفين لواجباتهم المهنية، أو القانونية، أو الأخلاقية، حيث تعتبر من الأركان الأساسية في النظام التأديبي، ويجب عليها إتباع الإجراءات المحددة بالقانون في مواجهة العضو المخالف [1]، ومع أن أنظمة التأديب تختلف من تشريع إلى آخر، إلا أن جميعها تنحصر في ثلاث اتجاهات هي: النظام الإداري، النظام شبه القضائي، والنظام القضائي، وقد تجمع التشريعات التأديبية بين أكثر من نظام. [2]

ويرى جانب من الفقه بأن طبيعة التأديب هي طبيعة إدارية، وأن التأديب ليس عقابا جنائيا بطبيعة الحال، وأن العقاب ليس وظيفة إدارية بطبيعته، وبالتالي لا يلزم أن يكون العقاب التأديبي قضائيا، باعتبار أن وظيفة العقاب كانت جنائية، أو إدارية، ليست وظيفة قضائية، وإنما هي وظيفة حكم إدارية، يُباشرها الرئيس في الهيئة الاجتماعية، ولا يكون فيها القاضي الجنائي قاضيا حقيقيا، فهو يحكم إما ببطلان القرار، أو رده إلى من له الحق فيه' ويرى فريق آخر بأن الرئيس الإداري (مجلس النقابة) هو المسؤول عن حسن سير العمل وتحقيق أهدافه، وبالتالي

---

١ – د.شاهين، مغاوري محمد، (١٩٨٩)، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ص ٣١١

٢ – د.العجارمه، نواف العقيل، (٢٠٠٧)،سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"عمان، دار الثقافة، ص ٨٢.

يجب أن تكون المسؤولية حيث وجدت السلطة، والتأديب هو أحد وسائل هذه السلطة الرئاسية في فرض توجيهها على المرؤوسين. [١]

أما سلطات التأديب في النقابات محل الدراسة فهي جميعها تعتمد على مجالس التأديب النقابية[٢]، التي تختلف فيها آلية اتخاذ العقوبات بحق الأعضاء المخالفين من مجلس تأديبي إلى آخر، وحسب القانون النقابي المعني، ففي قانوني نقابتي الأطباء والمحامين، يوقع المجلس التأديبي العقوبات المحددة على المخالفين، ولا تكتسب الدرجة القطعية إلا بموافقة مجلس النقابة، أما قانون نقابة المهندسين فإن مجلس النقابة ينعقد بصفته مجلسا تأديبيا.

الفرع الثاني: مجالس التأديب وطريقة تشكيلها

تبين من خلال مناقشة السلطة المختصة بالتأديب في النقابات محل الدراسة أن مجالس التأديب هي الجهة المختصة بإيقاع الجزاءات التأديبية، إلا أنه يظهر من خلال تتبع قوانين هذه النقابات بأن المجالس التأديبية لا تستطيع مباشرة مهامها إلا إذا تمت إحالة العضو المخالف إليها، وعليه سيتم بحث المجالس التأديبية من خلال البنود التالية:

البند الأول: تشكيل المجالس التأديبية:

نصت المادة (٤٦ /أ) من قانون نقابة الأطباء على " يشكل المجلس مجلسي تأديب برئاسة النقيب أو نائبه وعضوية أربعة أطباء وطبيبين احتياط يسميهما المجلس ممن لا تقل ممارستهم للمهنة عن عشر سنوات ".

ونصت المادة (٧٠) من قانون نقابة المهندسين على " يحاكم أمام المجلس بصفته مجلسا تأديبيا ".

ونصت المادة (١/٦٥) من قانون نقابة المحامين على " يشكل مجلس النقابة مجلسا تأديبيا أو أكثر من ثلاثة من المحامين الأساتذة المزاولين وعدد من الأعضاء الاحتياط ممن أمضوا مدة لا تقل عن عشر سنوات في ممارسة المهنة ويسمي من بينهم رئيساً ".

---

١ – د. العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٢٤٢– ٢٤٥.
٢ – المادة /١/٦٥ من قانون نقابة المحامين.

فمن خلال متابعة المواد أعلاه نشير إلى الملاحظات التالية حول تشكيل المجالس التأديبية المشار إليها:

١. صلاحية تشكيل المجلس التأديبي في نقابتي الأطباء والمحامين هي من اختصاص مجلس النقابة، بينما في نقابة المهندسين ينعقد مجلس النقابة ذاته بصفته مجلسا تأديبيا، وتنتهي مدة مجلس التأديب بانتهاء المدة الزمنية لمجلس النقابة.
٢. اشترطت نقابتا الأطباء والمحامين أن تتوافر في عضو مجلس التأديب الأصيل والاحتياط ممارسته للمهنة لمدة لا تقل عن عشر سنوات، بينما نقابة المهندسين اشترطت في أعضاء مجلس النقابة (بصفته مجلس التأديب) أن يكون النقيب قد زاول المهنة مدة لا تقل عن خمسة عشر عاما، والعضو مدة لا تقل عن سبعة أعوام، وهذا يدل على حرص المشرع على اشتراط توفر الخبرة والمدة وممارسة المهنة، الأمر الذي يشكل ضمانة مهمة في سلامة القرار التأديبي.
٣. حدد قانون نقابة الأطباء تشكيل مجلسي تأديب يضم كل مجلس أربعة أطباء، وطبيبين احتياط برئاسة النقيب أو نائبه، بينما قانون نقابة المحامين ترك صلاحية تحديد عدد المجالس لمجلس النقابة على أن يتكون كل مجلس من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس، وعدد غير محدد من الأعضاء الاحتياط، أما نقابة المهندسين فإن مجلس التأديب لديها يضم كافة أعضاء مجلس النقابة، كون مجلس النقابة فيها ينعقد بصفته مجلسا تأديبيا، ويلاحظ على هذه التشكيلة أنها تكونت من أرقام فردية لسهولة التعامل مع اتخاذ القرارات التأديبية.
٤. يكون اجتماع مجلس التأديب قانونيا لدى نقابة الأطباء بحضور جميع أعضائه ويتخذ قراراته بالأغلبية، بينما لم يبين قانوني نقابتي المهندسين والمحامين كيفية اتخاذ القرار.
٥. أكد قانون نقابة الأطباء على أن يؤدي رئيس وأعضاء مجلس التأديب القسم القانوني أمام مجلس النقابة، بينما غاب هذا النص عن قانوني نقابتي المهندسين والمحامين، الأمر الذي يشير إلى أن نقابة الأطباء تكفل ضمانة إضافية في سلامة القرار التأديبي.
٦. تنحصر مهمة ونطاق مجلس التأديب في نقابتي الأطباء والمهندسين في الأعضاء العاملين في القطاع الخاص فقط، بينما يمتد النطاق في نقابة المحامين ليشمل جميع أعضاء النقابة، وذلك لخصوصية وطبيعة مهنة المحاماة كونها لا تكون في القطاع العام أصلا.

٧. يجوز في نقابتي الأطباء والمحامين رد أعضاء المجالس التأديبية للأسباب المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية بشأن رد القضاة.

٨. يشكل في نقابة الأطباء مجلس التأديب الأعلى من سبعة أطباء، يتم تسمية احدهم من قبل وزير الصحة ممن مارسوا المهنة بعد الاختصاص مده لا تقل عن عشرين سنة، كما يعين الوزير طبيبين أيضا لا تقل درجتهما عن الثانية، بينما يعين مجلس النقابة الأربعة أطباء الآخرين ممن لا تقل ممارستهم للمهنة عن خمسه عشر عاما، بحيث يتولى هذا المجلس مهمة استئناف القرار الصادر عن مجلس التأديب، بطلب من مجلس النقابة أو المشتكي أو المشتكى عليه.

كما يحق لمجلس نقابة المحامين تأليف مجلس تأديبي استئنافي واحد أو أكثر يضم خمسة محامين وعدد من الأعضاء الاحتياط ممن امضوا مدة لا تقل عن عشرين سنه في المهنة.

ويتصور الباحث بأن الحكمة من إيراد مثل هذه الضوابط في اختيار أعضاء مجالس الاستئناف، ترجع إلى التحقق من توافر قدر من الخبرة والاطلاع على شروط المهنة فيمن يتم اختيارهم لمثل هذه المهام، خاصة وأن وجود مثل هذه المجالس يجعل المساءلة التأديبية على درجتين، وبالتالي توفير قدر أعلى من الضمانات وتحقيق العدالة.

البند الثاني: الإجراءات التأديبية:

تتمثل تلك الإجراءات في الخطوات التي يجب إتباعها منذ ارتكاب العضو للخطأ التأديبي وحتى توقيع الجزاء عليه، حيث تمر هذه الخطوات عادة بمرحلتين: مرحلة التحقيق التي يتم فيها التوثيق من وقوع الخطأ ونسبته إلى العضو، وجمع الأدلة الكافية لإدانته، ومرحلة المحاكمة التي قد تنتهي بتوقيع الجزاء إذا ما ثبت ارتكاب العضو لذلك الخطأ، ويلاحظ أن القاعدة العامة في أنظمة التأديب هي تجرد الإجراءات من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص قانوني صريح يلزم السلطات التأديبية على إتباع إجراء معين [١]، مع مراعاة بعض الاختلافات في إجراءات مجالس التأديب بين قوانين النقابات محل الدراسة.

---

١ – د. العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٢٥٥

ومن المقرر أنه يتم تحريك الدعوى (المخالفة) التأديبية في نقابة الأطباء من خلال طلب من وزير الصحة، أو النيابة العامة، أو شكوى من أحد الأطباء، أو المواطنين، أو إذا وصل إلى علم المجلس ارتكاب الطبيب مخالفة رغم عدم ورود شكوى.(١)

أما في نقابة المحامين فإن الدعوى تتحرك بناء على طلب وزير العدل، أو النيابة العامة، أو شكوى يتقدم بها أحد المحامين، أو أحد المتداعين، أو من قبل مجلس النقابة. (٢)

وفي نقابة المهندسين يتم تحريك الدعوى بناء على طلب من وزير الأشغال، أو طلب النقيب بقرار من مجلس النقابة، أو شكوى من أحد الأعضاء، أو أصحاب العمل. (٣)

حيث تبدأ مهمة مجلس التأديب بتبليغ المشتكى عليه بالدعوى والتحقيق معه، على أن يتبع المجلس التأديبي في التحقيق كافة الطرق، ضمانة لحقوق الدفاع وتأمين العدالة، وللعضو المشتكى عليه حق توكيل محاميا للدفاع عنه، ولمجلس التأديب سماع الشهود، وفي حالة تخلف أحد الشهود عن الحضور، يتم إحضاره عن طريق النيابة العامة.

وتعد عملية التحقيق أساس توقيع الجزاء أو البراءة، ونظرا لما يترتب على التحقيق من آثار، يرى البعض بأن لا يبدأ التحقيق إلا إذا كانت هناك دلائل جدية تشير إلى أنه ارتكب المخالفة المنسوبة إليه، وتشكل النقابات عادة لجان للتحقيق تتولى الشكوى منذ قيامها من خلال إبلاغ العضو المشتكى عليه مضمون الأمور المنسوبة إليه، ومن ثم تستمع إلى أقواله، وأقوال الشهود، ولها أن تستعين بالمترجمين، وأهل الخبرة، وان تطلب المستندات التي قد تدين أو تبرئ العضو المخالف. (٤)

وعليه فإن جلسات مجالس التأديب تخضع للسرية التامة في جميع أدوارها ومراحلها، ولا يجوز نشر الأحكام الصادرة عنها، قبل اكتسابها الدرجة القطعية بموافقة مجلس النقابة. (٥)

ويطبق مجلس التأديب قانون أصول المحاكمات الجزائية وتبلغ مذكرات الدعوى والأحكام بواسطة احد موظفي النقابة. (١)

---

١ – المادة (٤٨) من قانون نقابة الأطباء.
٢ – المادة (٦٨/أ) من قانون نقابة المحامين.
٣ – المادة (٧٢) من قانون نقابة المهندسين.
٤ – د.العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٢٥٥
٥ – المادة (٥٠) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٢) قانون نقابة المهندسين، والمادة (١/٧١) قانون نقابة المحامين.

وبذلك نجد أن للمجلس الحق إذا امتنع الشاهد عن الحضور لأداء الشهادة أو شهد كاذبا إحالته للنيابة العامة لمعاقبته كما لو فعل ذلك أمام محكمة نظامية. (٢)

وقد اشترطت نقابة الأطباء صدور الحكم من مجلس التأديب مسببا وبالأغلبية، في حين لم يشترط قانوني نقابتي المحامين والمهندسين ذلك. (٣)

وعلى ضوء ذلك يحق لمجلس التأديب إذا وجد أسبابا كافيه، التنسيب لمجلس النقابة لإيقاف العضو المخالف عن ممارسة المهنة مؤقتا حتى ظهور نتيجة التحقيق، وتحسب هذه المدة من أصل مدة المنع عن ممارسة المهنة التي قد يحكم بها. (٤)

ويصدر المجلس قراره بالشكوى إما ببراءة العضو المخالف، أو إدانته والحكم عليه بإحدى الجزاءات المنصوص عليها بالقانون على أن تكتسب الدرجة القطعية بموافقة مجلس النقابة. (٥)

وهنا نجد أن قرار المجلس التأديبي في نقابة المحامين يخضع للاعتراض لدى مجلس النقابة الذي له النظر فيه أو إحالته إلى المجلس التأديبي ألاستئنافي، أما قانون نقابة الأطباء فقد أجاز لمجلس النقابة أو المشتكي أو المشتكى عليه استئناف قرار مجلس التأديب إلى مجلس التأديب الأعلى. (٦)

وتكريساً لضمانات التأديب المقررة فإن للعضو النقابي حق الطعن بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي ألاستئنافي لنقابة المحامين ومجلس التأديب الأعلى في نقابة الأطباء، لدى المحكمة الإدارية خلال ستين يوما من تاريخ صدور القرار، إذا كان وجاهيا، أو من تاريخ تبليغه إذا كان غيابيا، في حين يجوز الطعن بقرارات مجلس التأديب لنقابة المهندسين لدى المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوما. (٧)

---

[١] – المادة (٥١) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٤/ج) قانون نقابة المهندسين، والمادة (٢/٧١) قانون نقابة المحامين.
[٢] – المادة (٥١/ج) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٤/ب) قانون نقابة المهندسين.
[٣] – المادة (٥٢) قانون نقابة الأطباء
[٤] – المادة (٥٣) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٥/ج) قانون نقابة المهندسين.
[٥] – المادة (٥٥) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٥/ ب) قانون نقابة المهندسين، والمادة (١/٧٢) قانون نقابة المحامين.
[٦] – المادة (٥٧) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٢/ ٢) قانون نقابة المحامين.
[٧] – المادة (٥٩) قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٥/ د) قانون نقابة المهندسين، والمادة (٣/٧٢) قانون نقابة المحامين

ويذكر أن الدعوى التأديبية لا تتأثر بالتنازل من قبل المشتكي، فمتى رفعت الشكوى بشكل قانوني تتحرك معها الدعوى التأديبية، ويصبح على مجلس التأديب الفصل فيها بما يراه دون أن يؤثر على ذلك تنازل الشاكي عنها ، ولكن تأثير التنازل عن الشكوى يقتصر على تخفيف العقوبة التأديبية. (١)

وبهذا الصدد قضت محكمة العدل العليا بأنه " اصدر المستدعى ضده قراره المشكو منه المتضمن إدانة المستدعي بما اسند إليه والحكم عليه بعقوبة المنع من مزاولة المهنة لمدة ثلاث سنوات ونظرا لإسقاط المشتكي حقه الشخصي مما اعتبره المستدعى ضده ظروفا مخففه تقديرية قرر تنزيل العقوبة لتصبح المنع من مزاولة المهنة لمدة سنه ونصف ". (٢)

كما أن الدعوى التأديبية لا تتأثر بالعفو العام وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية بقولها " أما قول المستدعي إن قانون العفو العام الصادر عام (٢٠١٠) نسخ الجنح والمخالفات، فإن الفقه والقضاء الإداريان مستقران على أن العفو العام لا يمنع من ملاحقة المستدعي تأديبيا بإيقاع العقوبات المسلكية عليه ". (٣)

ومما سبق نجد أن الدعوى التأديبية ليست خصومة بين طرفين بالمعنى المتعارف عليه بالدعاوى العادية، وإنما هي إختصام للقرار التأديبي نفسه.

---

١ – د.حمود، محمد عبدالله / المسؤولية التأديبية للمحامي في القانون الإماراتي والمقارن، مرجع سابق ص ٢٤٨

٢ – عدل عليا / قرار رقم ٤٤٩ /٢٠١١،تاريخ ٤/١١ /٢٠١٢ موقع قسطاس

٣ – المحكمة الإدارية قرار رقم ٢٠١٤/٣٥، تاريخ ٢٠١٤/١١/١٠ موقع قسطاس

المبحث الثالث

ماهية الجزاء التأديبي المهني

يعد الجزاء التأديبي المهني إجراء تنظيميا خاصا بالنقابات المهنية، ناشئا عن الرابطة التنظيمية القائمة بين العضو النقابي ونقابته، فعندما يتمتع الشخص بصفة الانتساب إلى النقابة ويصبح عضوا فيها، فقد يخل بالواجب المهني احيانا، وبالتالي يصبح الجزاء أثرا طبيعيا لهذا الإخلال بعد ثبوته بالوسائل القانونية [١]، كما يعد من الوسائل الإدارية الرادعة التي تطبقها السلطة التأديبية المختصة بموجب القانون بهدف المحافظة على التنظيم والنظام العام للمهنة [٢]، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، للحديث فيها حول الجزاء التأديبي المهني من حيث: مفهومه وخصائصه، المبادئ القانونية التي تحكمه، أنواع الجزاءات وصورها، وأخيرا ضمانات المساءلة التأديبية.

المطلب الأول

مفهوم الجزاء التأديبي المهني وخصائصه

يهدف الجزاء التأديبي إلى إيقاع عقوبة على العضو المخالف بقصد إصلاحه وتقويم السلوك المنافي لأصول وضوابط المهنة والخروج على قوانينها وتعليماتها، كما أن من شأن مثل هذه العقوبات ردع الآخرين من الوقوع في مثل هذه المخالفات، لذلك سيتم في هذا المطلب تسليط الضوء على مفهوم الجزاء التأديبي وخصائصه، وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي المهني: [٣]

من خلال الاطلاع على قوانين النقابات محل الدراسة، نجد أنها لم تورد نصا قانونيا خاصا بتعريف الجزاء التأديبي، وإنما اقتصرت هذه القوانين على بيان أنواعها، وإيراد الأحكام

١– د.زين الدين، بلال أمين، (٢٠١٠)، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ط ١،الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٣٧٤

٢ – د.الزعبي، خالد سمارة، (١٩٩٨)، القانون الإداري، ط ٣، عمان، دار الثقافة، ص ٢٣٨.

٣- يعرف الجزاء التأديبي لغة : جاء في معجم لسان العرب لابن منظور (ص ٦١٩) أن الجزاء يعني المكافأة على الشيء وانه يكون ثوابا ويكون عقابا، أما التأديب فقد جاء في معجم المصباح المنير لأحمد بن محمد الفيومي(ص ١١) بأنه يعني التهذيب، وهي من المصدر أدب، وقيل أدبته تأديبا أي عاقبته على إساءته.

المتعلقة بالجزاءات، وما يتصل بها من إجراءات وصلاحيات، ولكن يمكن من خلال الأحكام الواردة في هذه القوانين وأنظمتها الداخلية، تعريف الجزاء التأديبي المهني بأنه الجزاء الذي يوقع على العضو النقابي بسبب ارتكابه خطأ ذا صلة بمهنته بكافة نواحيها، بهدف إصلاحه وتقويمه، حيث تمتلك السلطة المختصة بالتأديب، صلاحيات تقديرية واسعة في تحديد ما يعد خطأ تأديبيا ويستحق المساءلة، خاصة في ظل صعوبة حصر جميع الأخطاء المهنية من قبل المشرع.

ومن الناحية القضائية عرفت محكمة العدل العليا الحكم التأديبي بأنه " القرار الذي يصدر عن الهيئات المختصة بمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف أو الجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم ".[١]

وبهذا الخصوص قضت المحكمة أيضا " إن القرار الإداري كما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا، بأنه كل عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة، ويحدث مركزا قانونيا جديدا، أو يؤثر في مركز قانوني قديم، وان اختصاص المحكمة يتحدد على أساس الغاية التي يتوخى رافع الدعوى الحصول عليها ". [٢]

أما من الناحية الفقهية فقد تعددت تعريفات الجزاء التأديبي، فيعرفه البعض على أنه: القرار الصادر من السلطة التأديبية المختصة على أحد الأعضاء لارتكابه خطأ تأديبيا أثناء تأديته لواجبات مهنته، أو خطأ من شأنه أن ينعكس على أدائها وسمعتها [٣]، ويعرف آخرون بأنه: الجزاءات التي تفرضها سلطات التأديب المختصة على الأعضاء مرتكبي المخالفات، وتكون ذات طبيعة مالية، أو أدبية، أو مُنهية للرابطة التنظيمية بين العضو والنقابة. [٤]

ومن جانبه يرى الباحث في مفهوم الجزاء بأنه جزاء محدد صادر عن الجهة المختصة بالتأديب بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال العضو النقابي بواجبات مهنته أو شرفها وأخلاقياتها، وبحسب قوانين وأنظمة وأعراف النقابات.

---

١ – عدل عليا /قرار رقم ٧٥/١٠٧، مجلة المحامين الأردنيين لسنة ١٩٧٦، ص ٤١٨

٢ – محكمة تمييز / قرار رقم ٢٠٠٧/٥٠٣، تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢١.

٣ – د.شاهين، مغاوري محمد / القرار التأديبي، مرجع سابق، ص ٤٩٨.

٤ – د. حتاملة، سليم سلامة،(٢٠٠٤)، القضاء الإداري –طعون الموظفين، جرش، دار اوغاريت للنشر والتوزيع، ص ١٢٢.

الفرع الثاني: خصائص الجزاء التأديبي:

ذهب غالبية الفقه إلى القول بعدم إمكانية تحديد وحصر المخالفات التأديبية، وبالتالي عدم خضوعها لمبدأ " لا جريمة إلا بنص " كما هو الحال في الجريمة الجنائية، إلا أن هذا لا يعني أن عدم وجود نص مجرم لفعل ما يعني إباحته، وإنما يعني أن هذه الأفعال متروكة للسلطة التقديرية لسلطة التأديب التي من شأنها أن ترى في أي عمل ايجابي أو سلبي انه يشكل ذنبا تأديبيا [١]، وعليه فإن الجزاء التأديبي النقابي كغيره من الجزاءات التأديبية الأخرى يمتاز بعدة خصائص منها:

- المرونة: التي تمكن السلطة التأديبية المختصة من التصدي للأفعال التي تخل بواجبات المهنة ومقتضياتها، وتكييفها وتوقيع الجزاء العادل والمناسب، وهي ليست مرونة مطلقة، وإنما مرونة مقيدة بقواعد وإجراءات معينه، وتخضع لرقابة القضاء الإداري. [٢]

  وهذا يعني إنه ليس لكل مخالفة جزاء محددا لها، وإنما لسلطة التأديب أن تختار من بين الجزاءات المحددة بالقانون، الجزاء المناسب لكل مخالفة، بما يتناسب مع جسامتها وخطورتها.

- المساس بمزايا المهنة المادية والمعنوية: يرى البعض بأن الجزاءات المالية التي تمس العضو في حياته أو ممتلكاته، تُعد أكثر فاعلية من الجزاءات المعنوية التي تقتصر على المساس بحقوق المهنة ومزاياها.[٣]

  هذا ويختلف الباحث مع هذا القول من حيث أن مدى فاعلية نوع الجزاء يختلف من مهنة إلى أخرى، ومن شخصية إلى أخرى، وأنه يتأثر ببعض العوامل التي ترتبط بشخصية مرتكب المخالفة، والمجتمع المحيط به، وبالتالي فإن الجزاءات المعنوية قد يكون لها تأثير كبير على العضو الذي يهتم بسمعته ووضعه المهني بين زملائه بالمهنة، بينما لا يكون لها أي قيمة عند من لا يهتم بذلك، وعليه

---

١ - د. الحلو، ماجد /القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤٢.

٢ - د.علي، يحيى قاسم،(١٩٩٩)، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، ط ١، صنعاء،مركز عبادي للدراسات والنشر، ص ٦٧.

٣ - د.العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ١٢١.

يرى الباحث بضرورة دراسة شخصية مرتكب المخالفة قبل اختيار الجزاء، وصولا إلى اختيار الجزاء الذي يتناسب وشخصيته ويشكل رادع له.

- الطائفية: أي أنه يُفرض على فئة معينة تشمل أعضاء النقابات محل الدراسة، وخاصة العاملين بالقطاع الخاص من أعضاء نقابتي المهندسين والأطباء، وجميع الأعضاء في نقابة المحامين. [١]

ويشار الى أن الجزاء التأديبي يهدف إلى تحقيق جملة من الغايات والأهداف، تعود بالفائدة على النقابة من ناحية، وعلى العضو النقابي من الناحية الأخرى، فمن طرف النقابة، فان الجزاء التأديبي يعمل على ضمان حسن الأداء المهني وكفالة استقرار قواعد نظام المهنة وإمكانية الاستمرار في أداء رسالة النقابة، أما على الأعضاء فإنه يعمل على إصلاح العضو الذي ارتكب الخطأ وتقويمه وردعه للحيلولة دون عودته إلى الخطأ مرة ثانية، والمساهمة في إصلاح الأعضاء الآخرين الذين يفكرون في ارتكاب الخطأ، وردعهم من الاقتداء بالعضو المخالف أو تقليده.[٢]

وعليه فإن الجزاءات التأديبية النقابية تنال كل من يخل بواجباته المهنية وآدابها ممن ينطبق عليه وصف العضو النقابي، أما الأشخاص الآخرين الذين يحملون المؤهلات العلمية بالطب أو الهندسة أو القانون وغير منتسبين لنقاباتهم، فإنهم يخرجون من نطاق سلطة النقابة عليهم، وذلك لأن هذه الفئة لا يحق لها ممارسة المهنة دون الانضمام للنقابة المعنية.

---

١ - د.محارب، علي جمعة، (٢٠٠٤)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة،ط ١،عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٤.
٢ - د.العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ١٢٢.

المطلب الثاني

المبادئ القانونية التي تحكم الجزاء التأديبي

هناك عدد من المبادئ القانونية يجب على كافة أنظمة التأديب ومن بينها سلطات التأديب النقابي مراعاتها، وهي بصدد إيقاع الجزاءات التأديبية بحق الأعضاء المخالفين، وهذه المبادئ هي:

أولا: مبدأ المشروعية:

ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على العضو المخالف أي جزاء لم يقر تشريعيا، وعليها أن تلتزم بالحدود التي قررها المشرع من حيث نوعية الجزاء ومقداره ومدته [١]، حيث يحدد النظام التأديبي كقاعدة عامة قائمة الجزاءات التأديبية التي يجب على سلطة التأديب التقيد بها، وهي واردة بالقانون على سبيل الحصر، وليس لسلطة التأديب الحق في ابتداع جزاءات جديدة، فالمشرع التأديبي يحدد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العضو المخطئ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة المناسبة للخطأ التأديبي المرتكب من بين قائمة الجزاءات المحددة، كما يقضي هذا المبدأ التزام سلطة التأديب بكافة المبادئ التي تترتب على مبدأ سيادة القانون ومبادئ العدالة. [٢]

هذا وقد نصت قوانين النقابات محل الدراسة على الجزاءات التي يجوز توقيعها على العضو المخالف، وهي جاءت على سبيل الحصر، ولم تعط قوانين هذه النقابات السلطة التأديبية المختصة أي صلاحيات لإيقاع أي جزاء غير الجزاءات الواردة بالقانون. [٣]

وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه " لا يجوز لأي سلطة تأديبية فرض عقوبة ليست من عداد العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ". [٤]

---

١ – د.كنعان / نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٣٨.

٢ – د.الطماوي /القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٧١، و د. العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ١٤٠

٣ – المادة /٥٥ من قانون نقابة الأطباء،المادة ١/٦٣ من قانون نقابة المحامين،المادة ٧٥/ب من قانون نقابة المهندسين.

٤ – عدل عليا /قرار رقم ١٩٩٣/١٣١، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٣، مركز قسطاس.

واستنادا على هذا المبدأ لا يجوز لسلطة التأديب إيقاع أي جزاء على العضو المخالف غير وارد في القانون، حتى وان بدا لسلطة التأديب أن هذا الجـزاء أكثـر ملائمـة للحالـة المعروضة. (١)

ثانيا: مبدأ عدم ازدواج العقوبة:

أي عدم جواز معاقبة المخطئ على الفعل ذاته مرتين، ويستثنى من ذلك: ظهور وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة، وحال استمرار العضو في المخالفة التي عوقب من اجلها (الجريمـة المستمرة)، ويشترط في ذلك أن يصدر الجزاء التأديبي من سلطة تأديبه واحدة، ولكن إذا كان العضو يتبع لأكثر من نظام تأديبي، وأقر المشرع لكل منهما الحق في إيقاع جزاء عليه، عندها يجوز أن يصدر بحق العضو جزاءين على ذات الفعل. (٢)

ويشار إلى أن التسليم بضرورة الحيلولة دون ازدواجية الجزاء التأديبي لـيس سـهلا، فليس ثمة ما يمنع من تطبيق نظامين قانونيين تأديبيين على شخص واحد يحوز في الوقت ذاته على صفتين تخضعان لهذه الأنظمة، والمشكلة الأهم في هذه الحالة اخـتلاف المصـالح بـين النظامين القانونيين، بحيث يرى أحدهما ضرورة إيقاع جزاء على العضو مرتكب المخالفة وفقا للصلاحيات الممنوحة له، في حين قد يرى النظام الآخر بأن الفعل لا يرقى لتشـكيل مخالفـة تأديبية، وهناك حالات كثيرة يخضع فيها الشخص نفسه لأكثر من نظام تأديبي، ومن الأمثلـة على أعضاء النقابات محل الدراسة، حالة إذا كانوا يعملون أساتذة في الجامعات، إذ يخضـعوا للنظام التأديبي الخاص بالنقابة المعنية والنظام التأديبي الخاص بالعاملين في الجامعـة، ولكـل منهما سلطته التقديرية الخاصة بشأن تكييف الأفعال التي قد تصدر عن الأعضاء. (٣)

ويرى الباحث حول حالات الازدواجية في التأديب بضرورة تدخل المشرع وفق آليـة معينة لتحديد سلطة التأديب الأصلح، كما يتم التعامل مع الكثير من الحالات في القضاء المدني بخصوص التعارض في اختصاص المحاكم أو على شاكلة قواعد الإسناد في القانون الـدولي الخاص، بحيث يتم تصنيف المخالفات إلى مجموعات ويتم تحديد المجموعات الخاصة بالنقابات

---

١ – د.المصاروة،هيثم حامد، (٢٠١٤)، تقييم أحكام العقوبات التأديبية الخاصة بالصحفيين في القانون الأردني، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣٨/٤ لعام ٢٠١٤، ص ٥١٢.

٢ – د.الطماوي / القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٧١

٣ – د.المصاروة / تقييم أحكام العقوبات التأديبية الخاصة بالصحفيين في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ٥١٤.

كسلطة تأديب بغض النظر عن أي جهة أخرى قد يتبع لها العضو النقــابي، ومــا عــدا هــذه المجموعات يتم محاسبته من قبل النظام القانوني الآخر.

ثالثا: مبدأ التدرج:

يعرف هذا المبدأ بأنه تفاوت الجزاءات التأديبية باتجاه التصاعد كما ونوعــا، بحيــث تكون الجزاءات في وضع هرمي فيكون في القاعدة الجزاء الأخف ثم يليه في الشدة جزاء آخر، وهكذا إلى أن تصل إلى قمة الهرم حيث الجزاء الأشد. [١]

ومع أن المعنى الظاهر البسيط للتدرج يعني أن تبدأ الجزاءات من الأسفل إلى الأعلى، إلا أن التأديب النقابي لا يأخذ بهذا المعنى، إلا في حال اشترط القانون ذلك، وبالتالي لا يوجــد نظام تأديبي يقر بفكرة التدرج المستمدة من التسلسل، فالسلطة التقديرية لسلطة التأديب تجعلهــا توقع الجزاء الأشد من أول مخالفة شريطة أن تكون متناسبة مع جسامة المخالفة.

هذا واختلف جانب من الفقه حول مبدأ التدرج، فاعتبره البعض من المبادئ المســتقرة في الضمير الإنساني، ويتعين على المشرع الالتزام به، بينما ذهب البعض الآخر إلى الــرأي الذي يؤيده الباحث بأنه لا يعبر عن شيء وان ملائمة الجزاء للمخالفة أمر تستقل به الســلطة التأديبية. [٢]

رابعا: مبدأ المساواة:

يقتضي هذا المبدأ بأن يخضع جميع الأعضاء إلى ذات الجزاءات الواردة في القــانون، وأن لا تختلف الجزاءات باختلاف الأشخاص ومراكزهم الاجتماعية، ما دامت قد توافرت لهــم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع المخالفة، وما يقترن بها من ظروف مشــددة أو مخففة [٣]، ومع ذلك وجدت هناك آراء حول ضرورة اختلاف الجزاءات حســب العديــد مــن المعايير المتمثلة: بالخبرة، والسمعة، ومدة العضوية، وغيرها من العوامل. [٤]

---

[١] – د.الشيخلي، عبدالقادر، (١٩٨٣)، النظام القانوني للجزاء التأديبي،عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، ص ٢٦٩.
[٢] – د.الطماوي، محمد سليمان،(١٩٧٨)، نظرية التعسف في استعمال الحق، ط٣، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٢٩٨
[٣] – د.كنعان، نواف /النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٥٤.
[٤] – د.العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ١٤٤

ويتفق الباحث مع الرأي الداعي إلى عدم المساواة في إيقاع الجزاءات، وذلك لاختلاف الأشخاص ومراكزهم الاجتماعية، بحيث يعاقب العضو النقابي حديث الانتساب إلى النقابات بعقوبات أخف من العضو القديم صاحب الخبرة والمعرفة.

خامسا: مبدأ التناسب أو الملاءمة:

تعرف الملاءمة على أنها تمتع سلطة التأديب بجانب من الحرية، في المجالين الزماني والمكاني، بما لها من سلطة تقديرية بموجب القانون لاتخاذ القرار التأديبي، وبالتالي فإن سلطة التأديب هي وحدها التي تقرر ما إذا كانت الجزاءات المزمع توقيعها ملائمة أما غير ذلك، أو أنها هي التي تزن ملاءمة قراراتها التأديبية للظروف الواقعية والأحوال القانونية الدافعة لارتكاب المخالفة.[1]

والملاءمة أو التناسب يجب أن تكون واضحة بين درجة خطورة المخالفة ونوع الجزاء المفروض ومقداره، من خلال اختيار جزاء مناسب للذنب المرتكب بعيدا عن العفو والتعسف والغلو.[2]

وعليه فقد قضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص " إن للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره، وأن معيار عدم المشروعية هنا هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب لا تتناسب مع مقدار الجزاء". [3]

وقضت أيضا " تعتبر المخالفات المسلكية التي ارتكبها المستدعي والتي تنال من سمعة نقابة المحامين وتؤثر على شرف المهنة، وأن العقوبة المفروضة والتي تمنع المستدعي من

---

[1] – د.حتاملة، سليم سلامة، (٢٠٠٦)، بحث بعنوان " رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية "، مجلة جرش للبحوث والدراسات، مجلد ١٠، عدد ٢، ص ٣٤.

[2] – د.العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ١٤٦

[3] – عدل عليا / قرار رقم ١٩٩٩/٤٨٨، تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، مركز عدالة.

ممارسة مهنة المحاماة مدة ثلاث سنوات، يشوبها غلوا ولا تتناسب مع المخالفات المسلكية المنسوبة له، لذلك يتعين إلغاء القرار المطعون فيه ". [1]

سادسا: حياد مجالس التأديب:

وهي أن تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحياد والنزاهة الموضوعية، وأن لا تكون سلطة التأديب خصما وحكما في ذات الوقت، وأن مخالفة هذا المبدأ الجوهري ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى.[2]

وقضت محكمة العدل العليا بأنه " يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في نفس الوقت، من أهم المبادئ لضمان حيدة السلطة التأديبية، وان من المبادئ المستقرة أن من سبق أن اشترك في التحقيق وإبداء الرأي يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم بها، إذا لم يكن هناك نص خاص يجيز له ذلك، إذا اشترك اثنان من لجنة الاعتراض في نقابة المهندسين في إصدار القرار المطعون به مع أنه لا يحق لهما أن يشتركا في لجنة الشعبة التي قدمت التنسيب الذي اعتمدت عليه لجنة الاعتراض في إصدار قرارها ودون أن يوجد نص خاص يجيز لأعضاء لجنة الشعبة أن يكونوا أعضاء في لجنة الاعتراض، وعليه فان اشتراك المهندسين المذكورين في لجنة الاعتراض وفي إصدار القرار المطعون به، يكون مخالفا للقانون ويكون القرار الصادر عن هذه اللجنة حقيقا بالإلغاء ". [3]

سابعا: مبدأ حظر القياس:

تم النص على الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، وبالتالي لا يجوز القياس إلا في حالة الضرورة الملحة وغياب النص الصريح. [4]

---

[1] – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٢/١٨٦،تاريخ ٢٠٠٢/٩/٣٠، مركز عدالة.
[2] – د.شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٣)، الوجيز في القانون الإداري، ط ١، عمان، دار وائل، ص ٥٨٣.
[3] – عدل عليا / قرار رقم ١٩٧٦/٨٠، مجلة المحامين تاريخ ١٩٧٨/١/١، ص ٥
[4] – د.العتوم /المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ١٥٦

ثامنا: مبدأ عدم الرجعية:

أي أن اثر الجزاء يترتب من تاريخ صدور القرار التأديبي، وليس من تاريخ سابق، إلا في حال اشترط المشرع على غير ذلك، وهذا يتفق مع مبدأ عدم رجعية القـرارات الإداريـة بشكل عام.[١]

وقد أكدت محكمة العدل العليا على هذا المبدأ في احد أحكامها "…. انه وعلى ما استقر عليه الفقه واجتهاد هذه المحكمة بعدم جواز سريان القرارات الإدارية بـأثر رجعـي، وإنمـا يتوجب توقيفه تطبيقا لمبدأ عدم رجعية القرارات…. ". [٢]

تاسعا: مبدأ احترام حقوق الدفاع:

يعد حق الدفاع مبدأ أساسياً من المبادئ التي تحكم الإجراءات التأديبية، وضمانة أساسية لتحقيق العدالة، ووسيلة ضرورية لتمكين العضو المتهم من إثبات براءته. [٣]

وتقضي معظم أنظمة التأديب على عدم جواز توقيع عقوبة أو مخالفة على المخالف أو المتهم إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ذلك لأن الاتهام قد يكون باطلا مـن أساسـه، لأن المخالفة لم تقع أصلا، أو وقعت بفعل شخص آخر، أو قد يكون لدى الموظف من الأسـباب أو الأعذار ما يعفيه من المسؤولية أو يخفف عنه أو يشددها. [٤]

وقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "... إن حق المتهم بسماع شهادة الشهود ومناقشتهم، والاستشهاد بشهود الدفاع، يعتبر من الحقوق المعترف بها ولو لم ينص على هذا الحق صراحة في القوانين والأنظمة، باعتباره من مقتضيات حق الدفاع الواجبـة الاحتـرام وفقـا للمبـادئ والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات. [٥]

وأكدت محكمة العدل العليا أيضا على حق الدفاع بقولها " إن مجلس التأديب قد سـار بالتحقيق في غياب المستدعي، الذي ابرز تقريرا طبيا يثبت سبب غيابه، ولم يكن الغياب نكولا

---

١ – د.الشيخلي /النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٣١٥
٢ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠١٢/١٤٦، تاريخ ١٧/١٧/ ٢٠١٢، مجلة المحامين.
٣ – د.شطناوي / الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص ١٠١.
٤ – د.الحلو، ماجد راغب، (١٩٩٥)، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٣٦٣
٥ – عدل عليا،١٩٨٥/٥/٧، مجلة المحامين لعام ١٩٨٥.

عن الحضور، وإنما بسبب مرضه، الأمر الذي حرمه من تقديم أوجه دفاعه سواء مـــن حيـــث تقديم البينات أو أوجه الدفاع القانوني ". [١]

كما قضت بأنه " إذا لم يتم اطلاع المستدعي على الأوراق المتعلقة بالمخالفات المنسوبة له، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته بشأنها كتابة أو شفاهة، كما انه لم يتم الســماح لـــه بمناقشة الشهود المطلوبين والذين تم الاستماع لشهاداتهم من قبل لجنة التحقيق، رغم انه تقـــدم باستدعاء خطي إلى هذه اللجنة لتمكينه من مناقشة عدد من الشهود المســموعين، وقـــد تمـــت الإشارة إلى ذلك بخلاصة التقرير المقدم من قبل هذه اللجنة، كما أنه لا يوجد ما يشير إلى قيام لجنة التحقيق بتحليف أي من الشهود القسم القانوني قبل سماع أقوالهم ". [٢]

---

١ – عدل عليا / قرار رقم ١٩٨٠/٥٦، والمنشور في مجلة المحامين، بتاريخ ١٩٨١/١/١،ص ٤٤٦.
٢ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٤/٦، تاريخ ٢٠١٤/٣/١٣، منشورات مركز عدالة.

المطلب الثالث

صور الجزاءات التأديبية المهنية

حرص المشرع في قوانين النقابات محل الدراسة على تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، وقيد السلطة التأديبية بعدم ابتداع أو فرض أي جزاءات غيرها، كما عمل المشرع على تعدد وتنوع هذه الجزاءات، بحيث تستطيع السلطة التأديبية اختيار واحدة منها بحسب طبيعة وجسامة المخالفة التأديبية.

فقد حددت المادة (٥٥) من قانون نقابة الأطباء خمسة جزاءات تأديبية، والتي تشمل: التنبيه، الغرامة النقدية من (١٠٠٠-١٠٠) دينار تدفع لصندوق النقابة، الحرمان من الترشح لمنصب النقيب أو عضوية المجلس لمدة لا تزيد عن دورتين، المنع المؤقت من ممارسة المهنة لمدة لا تزيد على سنتين، المنع النهائي من ممارسة المهنة وشطب اسم الطبيب من السجل بعد إدانته بحكم قضائي قطعي. [١]

أما قانون نقابة المحامين فقد حددت المادة (٦٣) الجزاءات التأديبية بأربعة جزاءات تشمل: التنبيه، التوبيخ، المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد عن خمس سنوات، الشطب النهائي من سجل المحامين.

أما المادة (٧٥/ ب) من قانون نقابة المهندسين فحددت الجزاءات التأديبية بخمسة جزاءات وهي: التنبيه، الإنذار، التوقيف عن مزاولة المهنة مدة لا تتجاوز السنة، التوقيف عن مزاولة المهنة مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات، شطب الاسم من النقابة .

من خلال المواد أعلاه فانه يلاحظ بأن الجزاءات التي يمكن إيقاعها بحق الأعضاء متنوعة، فقد تكون ذات طبيعة مالية أو تحذيرية أو منهية للرابطة المهنية بين العضو والنقابة بشكل مؤقت أو دائم، وعليه يمكن تقسيم هذه الجزاءات إلى:

---

١ – قانون نقابة الأطباء رقم ١٣ لعام ١٩٧٢ وتعديلاته لعام ٢٠١٥

أولا: الجزاءات التحذيرية: [١]

وهي الجزاءات التي تنطوي على تنبيه العضو إلى الخطأ الذي ارتكبه أثناء ممارسة مهنته، وغايتها لفت انتباه العضو وتخويفه من خلال التوعد بفرض جزاء أشد إن استمر في ارتكاب المخالفة مستقبلا، وتشمل:

١. التنبيه: تعد من ابسط الجزاءات الأدبية والمعنوية وأخفها، والتي يمكن إيقاعها على المخالفات البسيطة والأقل جسامة، وذلك بهدف حث مرتكب المخالفة على وجوب مراعاة واجباته المهنية.

ويستدل على أن التنبيه هو الجزاء الأبسط والأخف من بين الجزاءات هو ترتيبه بينها، إذ جاء في المرتبة الأولى، ويفترض في ترتيب الجزاءات أن يكون تصاعديا من الجزاء الأخف إلى الجزاء الأشد، وقد ورد هذا الجزاء في جميع قوانين نقابات محل الدراسة.

٢. الإنذار: ويقصد به تبصير المخالف وتحذيره من تكرار المخالفة أو الوقوع في خطأ اشد، وأنه يلي عقوبة التنبيه من حيث قوة أثره وترتيبه، وقد ورد هذا الجزاء في قانون نقابة المهندسين فقط.
٣. التوبيخ: وهو تأنيب مرتكب المخالفة، ومع تطابق هذا الجزاء مع الإنذار من وجوه متعددة، إلا أنه يختلف عنه من حيث الصياغة، إذ يكون التوبيخ أشد لهجة، وقد ورد هذا الجزاء تحديدا في قانون نقابة المحامين فقط، وتم استخدامه بدل الإنذار، في حين لم يستخدم قانون نقابة الأطباء أي من الجزائين (التوبيخ والإنذار).

ثانيا:الجزاءات الإستبعادية: [٢]

وفي هذه الجزاءات يتم إقصاء العضو المخالف عن ممارسة المهنة أو عضوية النقابة، بشكل مؤقت أو دائم، ويتم تسمية هذه الجزاءات أيضا بالجزاءات الاقصائية، وتعتبر من اشد الجزاءات وخاصة المنع من مزاولة المهنة بشكل نهائي وشطب اسمه من سجلات النقابة.

---

[١] – د.كنعان، نواف /النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١١٥، و د.المصاروه / تقييم أحكام العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٥٢٨

[٢] – د.الشيخلي / النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٣٩٩.

وتتفاوت مدة المنع من نظام تأديبي إلى آخر ومن قانون إلى آخر، ففي نقابة الأطباء تراوحت المدة ما بين (بما لا يزيد عن سنتين أو الشطب النهائي)، وفي نقابة المهندسين تراوحت ما بين (بما لا يتجاوز العام، أو لا يتجاوز ثلاث سنوات، وبين الشطب النهائي)، أما نقابة المحامين فقد تراوحت ما بين (بما لا يزيد عن خمس سنوات، والشطب النهائي).

هذا ويرى الباحث بأن جزاء الشطب النهائي من ممارسة المهنة، هو جزاء شديد، ويتعارض مع النواحي الإنسانية للعضو مرتكب المخالفة، بغض النظر عن جسامة المخالفة التي اقترفها، خاصة وأن الشطب النهائي لا يمكن العضو مستقبلا من ممارسة مهنته، مما يصطدم بوضعه الاجتماعي والعائلي والنفسي، وبالتالي فإن أثر هذا الجزاء سيكون على العضو المخالف وعائلته التي ستفقد مصدر دخلها وقوتها، لذلك فإن الباحث يقف موقفا معارضا لهذا الجزاء ويرى بضرورة إلغائه أو حصره بحالات معينة كتزوير المؤهل العلمي، أو استبداله بجزاءات تفرض على العضو النقابي مثلا إذا كان خطأه مهنيا تكليفه دراسة برنامج أكاديمي أو الالتحاق بدورة تدريبية، وهكذا حسب نوعية المخالفة، على أن تتولى النقابة مراقبة ومتابعة هذه الفئة من الأعضاء وإعادة تأهيلهم من جديد.

وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية "…. أما فيما يتعلق بالعقوبة، فقد قرر مجلس النقابة شطب المستدعي نهائيا من سجل المحامين المزاولين، وأن صلاحيات المجلس هي صلاحيات تقديرية، وأن محكمتنا وفقا لما هو مستقر عليه الاجتهاد في الفقه والقضاء، أن للإدارة سلطة تقديرية في تقدير وملاءمة المخالفة المرتكبة مع العقوبة المفروضة، دون معقب عليها، شريطة أن لا يشوب هذه السلطة الغلو في العقوبة، التي تخرج السلطة التقديرية من نطاق المشروعية، وبما أن الاجتهاد درج على مراقبة مقدار العقوبة، فإننا نجد أن الأفعال التي أتى بها المستدعي، وإن تضمنت مخالفات مسلكية مخالفة لمهنة المحاماة، ولها تأثير سلبي على سمعة المهنة، وعلى ثقة الجمهور في هذه المهنة، إلا أن هناك غلوا في العقوبة، وأن المحكمة تجد أن سبق الحكم على المستدعي بالمنع من مزاولة المهنة، لمدة خمس سنوات في قضية تأديبية سابقة، لا يعني بأي حال من الأحوال، أن يلجأ المجلس لعقوبة أشد، في حال ارتكاب المحامي مخالفة أخرى، خاصة وأن المادة (٦٣) من قانون نقابة المحامين، لم تنص على وجوب تسلسل فرض العقوبة، وإن الذي يحكم العقوبة الواجب فرضها، خطورة الفعل المرتكب

وظروف الدعوى والبينات فيها، وعليه واستنادا إلى ما تقدم، فإن المحكمة تقرر إلغاء القـــرار الطعين من حيث الغلو في العقوبة ". [١]

ثالثا: الجزاءات المالية:

وهي الجزاءات التي يم فيها فرض عقوبات مالية بحق العضو المخالف، بهدف إجباره على الالتزام بواجباته المهنية، تحسبا للغرامات المالية، وقد وردت الغرامة المالية كنوع مـــن الجزاءات في قانون نقابة الأطباء دون غيرها من قوانين نقابات محل الدراسة، في المادة (٥٥/ ب) والتي تضمنت " غرامة لا تقل عن (١٠٠) دينار ولا تزيد على (١٠٠٠) دينار تعتبر إيرادا للصندوق ".

رابعا: الجزاءات التبعية:

وهي الجزاءات التي ترد تابعة وبشكل تلقائي لبعض الجزاءات الأخرى ، وتقع بقـــوة القانون دون الحاجة للنص عليها بالجزاء التأديبي [٢]، وقد ورد النص على هذا النوع في كافة قوانين نقابات محل الدراسة، وخاصة اثر صدور حكم قضائي بحق العضو المخالف والحكـــم عليه بجناية أو جنحة أخلاقية، أو بالشرف أو الأمانة .

ومثال عليها فقد نصت المادة (٥٥/ هــ) من قانون نقابة الأطباء على " المنع النهـــائي من ممارسة المهنة وشطب اسمه من السجل بعد إدانته بحكم قضائي اكتسب الدرجة القطعية "، كما نصت المادة (٧٧ / ب) من قانون نقابة المهندسين على " للمجلس أن يتخـــذ إجـــراءات تأديبية بحق العضو الذي يدان بحكم قطعي بجناية أو جنحة أخلاقية...... "، أما المادة (٧٣ /٢) من قانون نقابة المحامين فنصت على " لمجلس النقابة أن يوقع أيا من العقوبات المشار إليها في المادة(٦٣) من هذا القانون بحق المحامي الذي أدين بحكم قطعي بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة بعد التحقق من ظروف القضية التي أدين فيها "

ويلاحظ من المواد أعلاه بأن قانون نقابة الأطباء أشار بشكل عام إلى أي حكم قضائي إكتسب الدرجة القطعية، بينما قانون نقابة المهندسين حددها بالجنايات والجنح الأخلاقية، وقانون نقابة المحامين حصرها بالجنايات والجنح المخلة بالشرف والأمانة.

---

١ – المحكمة الإدارية / قرار رقم ١٢١/ ٢٠١٤، تاريخ ٢٠١٥/١/٥، موقع قسطاس.
٢ – د.البنداري، عبد الوهاب (١٩٨٠)، العقوبات التأديبية، القاهرة، دار الفكر العربي، ص١١٣.

المطلب الرابع

ضمانات المساءلة التأديبية

يحاط العضو النقابي المخالف أثناء مساءلته تأديبيا بعدد من الضمانات، لتمكنه من الدفاع عن نفسه وتساعد في إظهار الحقيقة، وتحقيق العدالة، وقد تكون هذه الضمانات إما سابقة على تطبيق الجزاء أو معاصرة له، أو ضمانات لاحقة على تطبيق الجزاء، و فيما يلي عرض لهذه الضمانات:

الفرع الأول: الضمانات السابقة

وتمثل هذه الضمانات حقوق العضو المخالف التي تترتب له فور رفع الشكوى ضده، وتهدف إلى بث الطمأنينة في نفسه، ومنع تعسف سلطات التأديب عند فرض الجزاءات، وهي:

١- مبدأ المواجهة:

ويعد من أهم الضمانات السابقة، حيث أن المواجهة تكفل للعضو المخالف الاطلاع على الاتهامات المنسوبة إليه في الشكوى المقدمة ضده، حتى يتمكن من الإجابة عليها، ويشمل هذا المبدأ:

- إبلاغ العضو بالشكوى المقدمة ضده: وهو إجراء لإخبار العضو وحسب الوسائل والطرق المحددة بالقانون، بوجود شكوى مقدمة ضده، وإن عليه إبداء جوابه عليها وإفساح المجال أمامه لإعداد دفاعه [١]، وقد أشار قانون نقابة المهندسين إلى ضرورة إبلاغ العضو بالتهمة المسندة إليه خطيا، وذلك قبل موعد الجلسة بمدة لا تقل عن ثمانية أيام، أما قانون نقابة المحامين فتطلب إبلاغ المحامي بالشكوى والطلب منه الإجابة عليها خلال خمسة عشر يوما، بينما قانون نقابة الأطباء لم يتطرق إلى المدة وتطلب إبلاغ المشتكى عليه بمضمون الأمور المنسوبة إليه والاستماع إلى أقواله. [٢]

وحول عدم إتباع إجراءات التبليغ الصحيحة قضت محكمة العدل العليا بأنه "... وحيث أن المشتكية محامية، ولها مكان معروف مسجل على ذات الشكوى، وكان بإمكان المجلس

---

١ – د.محارب، علي جمعه /التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٣٥.
٢ – المادة (٧٢/أ) من قانون نقابة المهندسين، والمادة (٦٨/ب) من قانون نقابة المحامين، والمادة (٤٩/ب) من قانون نقابة الأطباء

التأديبي إتباع أي طرق التبليغ الواردة في المادة (٧٠) من قانون النقابة، لغايات السير بإجراءات التأديب حسب الأصول، ولما لم يفعل المجلس ذلك، فتكون إجراءات التأديب باطلة، ويكون القرار الطعين الصادر عن المستدعى ضده استنادا لتلك الإجراءات باطلاً أيضا، لان ما بني على باطل فهو باطل مما يستوجب إلغاءه...". [1]

– اطلاع العضو على ملف الشكوى: بعد إبلاغ العضو بالشكوى المقدمة ضده، يتعين اطلاعه على ملفها المتضمن: المخالفة المنسوبة إليه، والبينات التي تدينه، والمستندات، وأي وثائق مرفقة، وذلك بهدف إتاحة الفرصة أمامه لإعداد دفاعه. [2]

– الاستماع إلى إجابة العضو المخالف على الشكوى المقدمة ضده: وتأتي هذه المرحلة بعد تبليغه واطلاعه على ملف الشكوى، فيصبح الاستماع إلى رده على ما نسب إليه من مخالفة، واجب يقع على سلطة التأديب. [3]

وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا " تقدمت المدعوة.... بشكوى لدى نقابة المحامين ضد المستدعي.... وقرر مجلس النقابة إحالة هذه الشكوى إلى المجلس التأديبي للتحقيق فيها بعد أن قدم المستدعي رده على الشكوى طالبا بالنتيجة ردها، لأنها شكوى كيدية، وليس لها أساس من الصحة......". [4]

٢– إجراء التحقيق وحق الدفاع:

ويقصد بذلك مواجهة العضو بما ارتكبه من تصرفات خاطئة دون لبس أو إبهام وبيان حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته بالأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وسماع رده عليها، وتقديم دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام بكافة الطرق والوسائل القانونية المتاحة. [5]

وهناك بعض الضمانات الشكلية والموضوعية للتحقيق من أهمها كتابة التحقيق وكل ما يتم خلاله من توجيه التهمة المنسوبة للمخالف، وتدوين أقواله والسماح له بتقديم دفوعه

---

[1] – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٢/٣، تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٣، مركز قسطاس.
[2] – د.كنعان، نواف / النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٨
[3] – د.أبو عيد، الياس، (٢٠٠٧)، المحامي حقوقه وأتعابه وواجباته – حصانته وضمانته، ج ٢، منشورات الحلبي، بيروت، ص ٤٧٣.
[4] – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٠/٣١٠، تاريخ ٢٠١٠/٣/٩، موقع قسطاس.
[5] – د.العتوم / المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص ٣١٦

واعتراضاته، ومهما يكن من شكليات يجوز لجهة التحقيق أن تتبع أي طريقة قانونية للتحقيق بهدف الوصول إلى الحقيقة. (١)

وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا بقولها " إن القاعدة في إجراء التحقيق هو تحررها من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة بإتباع إجراءات معينة ما دامت هذه الإجراءات توفر ضمانة التحقيق بغية إظهار الحقيقة ". (٢)

وقد بينت المادة (٧٠ / أ) من قانون نقابة المحامين حول إجراءات التحقيق بأنه " يتبع المجلس التأديبي في التحقيق أو المحاكمة الطرق التي يرى فيها ضمانة لحقوق الدفاع وتأمين العدالة، وللمحامي المشتكى عليه أن يوكل محاميا أستاذاً واحداً للدفاع عنه، وللمجلس أن يقرر سماع الشهود، وفي حالة تخلف أحدهم عن الحضور، يصدر بحقهم مذكرة حضور تنفذ بواسطة النيابة العامة ".

وبينت المادة (٤٩/ ج) من قانون نقابة الأطباء " للجنة التحقيق أن تستمع للشهود، وان تستعين بالمترجمين تحت القسم، ولها أن تطلب المستندات وإجراء المضاهاة والاستكتاب والكشف وطلب الخبرة ".

وبينت المادة (٧٤/ أ) من قانون نقابة المهندسين " تتبع لجنة التحقيق في التحقيق الطرق التي ترى فيها ضمانة لحقوق الدفاع وتأمين العدالة، ولها الحق في أن تقرر سماع الشهود، وفي حالة تخلف أحد الشهود عن الحضور تصدر بحقه مذكرة حضور تنفذ بواسطة النيابة العامة ".

وبخصوص رقابة القضاء الإداري على إجراءات التحقيق، قضت محكمة العدل العليا بأنه " وحيث أن الثابت من أوراق الدعوى أن مجلس النقابة قد اصدر قرارا يتضمن إحالة المستدعي إلى المجلس التأديبي لما نُسب إليه، وباشرت اللجنة التحقيق بموضوع الشكوى... وقد تبين لمحكمتنا أن كافة الإجراءات من قبل المستدعى ضده قد تمت وفقا لأحكام قانون النقابة والضمانات التي يتطلبها القانون قد روعيت من قبل المستدعى ضده.... فيكون القرار

١ – د. كنعان، نواف، (١٩٩٦)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، عمان، مطابع الدستور التجارية، ص ١٧٧.
٢ – عدل عليا / قرار رقم ٨٤/١، مجلة نقابة المحامين العددان (٢+١) لسنة ١٩٨٥، ص ٧٠.

المشكوى منه قد صدر سليما ومتفقا والقانون، وغير مشوب بأي عيب من العيوب التي ينعاها المستدعي من حيث الإجراءات، مما يتعين معه رد الدعوى ". (١)

٣- معاينة الأدلة وسماع الشهود:

تتضمن المعاينة عملية فحص الأمكنة والأشياء بما فيها المستندات والأوراق ذات الصلة بوقائع التحقيق، وتدوين النتائج في محاضر التحقيق دون التقليل من أهمية أي شيء، وبعد الانتهاء من هذه المرحلة يتم سماع الشهود، والشهادة هي إخبار يدلي به شخص غير المتهم عما أدركه بإحدى حواسه سواء عن المخالفة أو مرتكبها، وتعد من وسائل الإثبات الهامة، لذلك يجب أن تتوافر بالشاهد صفات الحياد والصدق والنزاهة. (٢)

ويراعى من سلطة التأديب عند سماع الشهادة عددا من الضوابط المتمثلة بأداء الشاهد لشهادته بحرية كاملة، بعيدا عن أي ضغط، أو إكراه، سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة، وكذلك الاستماع لكل شاهد على انفراد، مع إمكانية إجراء مواجهة بين الشهود إذا تطلب التحقيق ذلك. (٣)

٤- الاستعانة بالخبرة اللازمة:

والخبرة هي الاعتماد على رأي أشخاص فنيين وأصحاب خبرة في المسألة المطروحة كنوع من وسائل الإثبات أو الإدانة.(٤)

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة:

تعد هذه الضمانات حلقة وصل بين سلسلة الضمانات التأديبية التي كفلها القانون للعضو المخالف، كونها ترتبط بعملية التحقيق والمحاكمة، وتتمثل هذه الضمانات بما يلي:

١-مبدأ الحيدة أو الحياد:

---

١ - عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٣/٤٩٨، تاريخ ٢٠١٤/٢/٤، موقع قسطاس.

٢ - د.نجم، محمد صبحي (٢٠١٢) الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية، عمان، دار الثقافة، ص ٣٠١.

٣ - د.خليفة، عبدالعزيز، (٢٠٠٨) الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ،ج ٣ القاهرة، منشأة المعارف، ص١٨٧.

٤ - د.شطناوي، علي خطار، (٢٠١١)، موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني، عمان، دار الثقافة، ص ٦٥٨

وهو من المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية ويفترض وجوده في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاص [١]، والحياد يعني التجرد من أي تحزب تجاه أي طرف من الأطراف سلبا أو إيجابا، إضافة إلى الفصل بين صفتي الاتهام والخصم. [٢]

هذا ولم تتضمن قوانين نقابات محل الدراسة الإشارة إلى هذا المبدأ بطريقة مباشرة، فمن الملاحظ أن قانوني نقابتي المهندسين والأطباء قد فصلتا بين سلطتي الاتهام والتحقيق والمحاكمة من خلال تشكيل لجان تتولى عمليات التحقيق، بينما قانون نقابة المحامين أوكل مهمة التحقيق والمحاكمة إلى المجالس التأديبية، كما أن قانوني نقابتي الأطباء والمحامين قد أشارا إلى رد أعضاء مجالس التأديب بعكس نقابة المهندسين التي سكتت عنه. [٣]

وقد راعت محكمة العدل العليا هذا المبدأ في أحد أحكامها، فقضت بأنه " وحيث أن المستقر عليه فقها وقضاء أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقا للعدالة، وبما أن الإجراءات التي قامت بها الجهة المستدعى ضدها لم تكن وفق الإجراءات الصحيحة نقرر إلغاء القرار الطعين".[٤]

ويستدل من هذا الحكم على أنه وأن سكت القانون عن النص على هذا المبدأ، إلا أن القضاء لم يسكت عنه، وأوجب توافره في السلطة القائمة على التحقيق والمحاكمة، كونه من المبادئ العامة للمحاكمة.

٢- تسبيب الجزاء التأديبي:

والتسبيب يعني تضمين القرار التأديبي الأسانيد والحجج التي قام عليها القرار، والتي ساهمت في صدوره مشمولا بالوقائع التي استوجبت توقيع الجزاء التأديبي عند تحقق

---

١ – د.الطماوي، سليمان، (١٩٩١)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٦، القاهرة، جامعة عين شمس، ص ٥٩٠.
٢ – د.زنابيلي، عبدالمنعم،(١٩٧٧)، تطور مفهوم الحياد عبر المؤتمرات الدولية، دمشق، منشورات وزارة الثقافة، ص ١٣.
٣ – المادة (٧٢/أ) من قانون نقابة المهندسين، والمادة (٤٩/أ و ٥٤) من قانون نقابة الأطباء، والمادة (٧٠/١ و ٦٦) من قانون نقابة المحامين.
٤ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠١٣/٩٧، تاريخ ٢٠١٣/٦/١٩، موقع قسطاس.

أركان المخالفة التأديبية، بظروفها وأدلتها التي كانت السند الواقعي والقانوني لجهة التأديب في توقيع الجزاء التأديبي على العضو المخالف. (١)

وتكمن أهمية التسبيب في تعزيز طمأنينة المتقاضين من ناحية، وفي إعمال رقابة القضاء على قرارات مجالس التأديب من ناحية أخرى، مما يجعل منه سببا في إلغاء القرار التأديبي، كونه يشكل إحدى الإجراءات التي يقوم عليها ركن الشكل والإجراء الواجب توافره في القرار التأديبي. (٢)

وبمراجعة قوانين النقابات محل الدراسة تبين بأن قانوني نقابتي المحامين والمهندسين قد غفلتا عن الإشارة إلى التسبيب، بينما قانون نقابة الأطباء أشار إليه صراحة وخصص له مادة مستقلة، ومع ذلك لابد من تسبيب قرارات مجالس التأديب كونها ذات طابع قضائي، وأن القواعد العامة تقضي بتسبيب الأحكام القضائية. (٣)

وحول أهمية التسبيب وتأثيره على القرار التأديبي، قضت محكمة العدل العليا بأنه " وحيث أن القرار قام على أسباب صحيحة وتم تعليله التعليل الكافي، ولم يخالطه أي مخالفة إجرائية، أو موضوعية...... فإن القرار المطعون فيه صدر بناء على تطبيق قانوني سليم وأسباب الطعن لا ترد عليه ". (٤)

الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة:

وهي الضمانات التي كفلها القانون بعد صدور القرار التأديبي بحق العضو المخالف بصورته النهائية، وهذه الضمانات هي:

١- التظلم:

يعرف التظلم بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن خلال الميعاد المحدد قانونا إلى السلطة الإدارية مصدرة القرار أو رئاستها، يطلب فيه إعادة النظر في قرار تأديبي بسحبه أو تعديله أو

---

١ – د.كنعان، نواف/ النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٤.
٢ – د.الطماوي، سليمان، (١٩٩٦)، القضاء الإداري – الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٦٣٢.
٣ – المادة (٥٢) من قانون نقابة الأطباء والتي نصت على " يصدر الحكم عن مجلس التأديب مسببا وبأكثرية الأعضاء "
٤ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠٠٩/٣٣٢، تاريخ ١٢/٢٨/ ٢٠٠٩، موقع قسطاس.

إلغاءه لعدم مشروعيته [1]، وسيتم تناول هذا الموضوع بتفصيل أكثر في المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذه الدراسة.

٢ - الطعن القضائي

يعد الطعن القضائي آخر مرحلة يلجأ إليها العضو الذي تم توقيع الجزاء عليه، حيث سمحت قوانين النقابات محل الدراسة للأعضاء باللجوء إلى القضاء الإداري، وهذا ما سيتم الحديث عنه بالتفصيل خلال الفصل الثالث من هذه الدراسة.

وفي نهاية هذا الفصل الذي تعرضنا من خلاله إلى التعرف على النقابات المهنية، وماهية الخطأ التأديبي، والجزاءات التأديبية الممكن إيقاعها على عضو النقابة المخالف، فإننا سوف نعرض تاليا لموضوع الطعن على تلك القرارات الصادرة بمواجهة أعضاء النقابات محل الدراسة من خلال الفصل التالي المتعلق بدعوى إلغاء قرارات التأديب النقابي.

---

١ - د.الحلو، ماجد راغب، (١٩٨٥)، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٣٢٥، و د. فودة،عبد الحكيم (١٩٩٦)، الخصومة الإدارية،الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص ١٠١

الفصل الثاني

دعوى إلغاء قرارات التأديب

يمثل الطعن بالإلغاء أهم الضمانات التأديبية اللاحقة لصدور القرار التـــأديبي، وهـــي المرحلة التي تتيح للعضو النقابي الذي صدر بحقه قرارا تأديبيا معيبا، التقـــدم إلـــى القضـــاء المختص للنظر والفصل فيه، ولأهمية هذه الضمانة، سيتم دراستها بهذا الفصـــل مـــن خـــلال تقسيمه إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: القضاء المختص بنظر الطعن على

القرارات التأديبيـــة ونطاق صلاحياتـــه.

المبحث الثاني: دعـــوى إلغاء قرارات التأديب النقابيـــة.

المبحث الثالث: شروط رفـــــع دعـــــوى الإلغـــــــاء.

المبحث الأول

القضاء المختص بنظر الطعن على القرارات التأديبية

ونطاق صلاحياته

بين الدستور الأردني أن المحاكم في الأردن هي ثلاثة أنــواع: المحـــاكم النظاميـــة، المحاكم الدينية، والمحاكم الخاصة، علـــى أن تعــين أنـــواع المحـــاكم ودرجاتهـــا وأقســـامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، ينص على إنشاء قضاء إداري على درجتين [١] ، وبموجب التعديلات الدستورية التي نصت على إنشاء القضاء الإداري، يكون النظام القضـــائي الأردني قد اخذ بنظام القضاء المزدوج، فالقضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي. [٢]

وعليه سيتم الحديث بهذا المطلب حول تشكيل القضـــاء الإداري فـــي الأردن، والـــذي يتكون من درجتين، مع بيان تشكيل كل درجة واختصاصها، من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تشكيـــل المحـــاكم الإدارية.

المطلب الثاني: اختصاص المحاكم الإدارية.

---

١ – المادتين (٩٩ و ١٠٠) من الدستور الأردني.

٢ – التعديلات المنشورة في الجريدة الرسمية، العدد ٥١١٧، تاريخ ١/ ١٠ / ٢٠١١.

المطلب الأول

تشكيل المحاكم الإدارية

من خلال الاطلاع على قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، تبين بان القضاء الإداري في الأردن يكون على درجتين: الدرجة الأولى تتمثل في المحكمة الإدارية، أما الدرجة الثانية فتتمثل في المحكمة الإدارية العليا، لذلك سنعمل على دراستهما في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تشكيل المحكمة الإدارية

أنشئت المحكمة الإدارية في الأردن عام ٢٠١٤ كبديل لمحكمة العدل العليا [١] نتيجة الإصلاحات الدستورية التي جرت في الأردن خلال الفترات الماضية، وجاء تشكيلها بموجب قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

وحدد القانون كيفية تنظيم المحاكم الإدارية، فبين في المادة الثالثة منه نشأة وتكوين المحكمة الإدارية، والتي نصت على " ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من: أ. المحكمة الإدارية...... ".

وتنشأ المحكمة في عمان، ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة، وتتشكل من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية، وتنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها تتألف كل منها من رئيس وعضوين على الأقل.[٢]

وبينت المادة (٤٠) من قانون القضاء الإداري، بأنه يسري على قضاة محاكم القضاء الإداري، الأحكام والقواعد التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء.

---

١ – تم إلغاء محكمة العدل العليا في المادة (٤٣) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.
٢ – (م/٤/ ب) من قانون المحكمة الإدارية.

الفرع الثاني: تشكيل المحكمة الإدارية العليا

تعد المحكمة الإدارية العليا في إطار تنظيم القضاء الإداري في الأردن بموجب قانون القضاء الإداري الأردني، محكمة استئناف أو محكمة الدرجة الثانية، فنصت المادة الثالثة من قانون القضاء الإداري على إنشاء المحكمة الإدارية العليا بقولها "ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من...... ب. المحكمة الإدارية العليا " .

وبينت المادة (٢٢) من القانون ذاته كيفية تشكيل المحكمة الإدارية العليا، فنصت على " أ. تنشأ محكمة تسمى (المحكمة الإدارية العليا) يكون مقرها في عمان، وتتألف من رئيس وعدد من القضاة.

وقد يؤخذ على هذا النص أنه لم يحدد عدد القضاة بنص القانون كما هو مفروض، ولكن في الوقت ذاته قد يكون هدف المشرع من ذلك، لاعطاء النص المرونة بشكل يستطيع من خلاله تجاوز أي حاجة طارئة أو ملحة لتعيين عدداً إضافياً من القضاة، وبالتالي فإنه لا حاجة لتحديد العدد، لأن تعيين عضواً إضافياً واحداً سوف يؤدي إلى الخوض في تعديلات تشريعية قد تطول مما يؤدي إلى تعطيل سير العدالة.

ب. يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية.

ج. يكون رئيس المحكمة الإدارية العليا برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز ".

وحسب المادة (٢٤) ، من ذات القانون، تنعقد المحكمة الإدارية العليا من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها، وتتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة على هيئاتها، فيرأسها القاضي الأقدم في الدرجة، إذا لم يكن الرئيس مشتركا في أي هيئة من هيئاتها.

وتنعقد المحكمة الإدارية العليا بكامل أعضائها – باستثناء الغائب منهم، لأي سبب من الأسباب – في حالتين:

الحالة الأولى: إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى.

وبهذا الخصوص جاء في قرار حديث للمحكمة الإدارية العليا – عندما قررت المحكمة الإدارية أن نقابة الأطباء والنقابات الأخرى هي من أشخاص القانون الخاص – " إن هيئة المحكمة التي تنظر الدعوى قررت إحالتها إلى الهيئة العامة لانطوائها على نقطة قانونية هامة " وبعد المداولة " لذلك نقرر رجوعا عن أي اجتهاد سابق أن نقابة الأطباء الأردنية والنقابات الأخرى المنشأة بقانون هي من أشخاص القانون العام، وان قراراتها النهائية بشأن منتسبيها قرارات إدارية قابلة للطعن ". (١)

الحالة الثانية: إذا تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونيا مستحدثا أو هاما. (٢)

---

١ – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٢٠١٧/٦٢، تاريخ ٢٠١٧/٣/١.

٢ – (م/٢٤/ ج) من قانون القضاء الإداري.

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية

تعد المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية العليا المشكلتين بموجب قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ [١]، الجهة المختصة والوحيدة بالنظر في الطعون على قرارات التأديب الصادرة عن السلطات المختصة بإيقاعها في نقابات محل الدراسة، ويعرف الاختصاص على أنه السلطة التي خولها القانون لمحكمة ما، للفصل في نزاع محدد. [٢]

الفرع الأول: اختصاص المحكمة الإدارية

حددت المادة (٥ / أ) من قانون القضاء الإداري اختصاصات المحكمة الإدارية، والتي جاءت حسب نص المادة على سبيل الحصر، فنصت " تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

١- الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

٢- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، أو بالترفيع، أو بالنقل، أو بالانتداب، أو بالإعارة، أو بالتكليف، أو بالتثبيت في الخدمة، أو بالتصنيف.

٣- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم، أو إيقافهم عن العمل.

٤- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

---

١ – قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٥٢٩٧ تاريخ ٢٠١٤/٨/١٧، ص ٤٨٦٦.

٢ – د.هندي، احمد، (٢٠٠٢)، أصول قانون المرافعات المدنية والتجارية، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، ص ١٢٥

٥- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين، أو للمتقاعدين منهم، أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة .
٦- الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها .
٧- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.
٨- الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.
٩- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

كما تختص المحكمة الإدارية أيضا بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة السابقة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء، ولكن إذا لم ترفع تباعا لدعوى الإلغاء، فيمكن للطاعن أن يرفع دعوى التعويض أمام المحاكم المدنية. [١]

وتختص المحكمة أيضا بالنظر في الطلبات المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا، إذا رأت المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، ويجوز للطاعن تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها. [٢]

وبهذا قضت المحكمة الإدارية بأنه " إن ولاية المحكمة الإدارية بعد صدور قانون القضاء الإداري هي ولاية إلغاء في حال مخالفة النظام للقانون الذي صدر بمقتضاه واستنادا إليه، ولم يعد للمحكمة الإدارية ولاية بوقف العمل بالنظام بعد إلغاء قانون محكمة العدل العليا الذي كان يعطيها هذا الاختصاص، ولكل من الولايتين أحكامها وشروطها التي تختلف عن

---

[١] – المادة (٥ / ب) من قانون القضاء الإداري.
[٢] المادة (٦) من قانون القضاء الإداري.

الآخر، والمحكمة الإدارية غير مختصة بالبحث في دستورية القوانين والأنظمة في حال مخالفتها للدستور ". [١]

وتبت المحكمة الإدارية في اختصاصها من تلقاء نفسها، وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الملغاة بأنه " إن البت في اختصاص محكمة العدل العليا ولائياً بنظر الدعوى سابق بالضرورة على الخوض في شرائط قبولها أو الفصل في موضوعها وتواجهه المحكمة من تلقاء نفسها إذ لا يتصور أن تفصل محكمة العدل العليا في توافر شروط اتصال الخصومة القضائية بها وفقا للأوضاع المنصوص عليها في قانونها قبل أن تتحقق من أن النزاع موضوعها يدخل ابتداء في ولايتها ". [٢]

وأكدت على ذلك المحكمة الإدارية بقولها " تُعد الخصومة من النظام العام وللمحكمة إثارته من تلقاء نفسها، واستقر الاجتهاد القضائي على أن صلاحية المحكمة الإدارية تكون في مراقبة مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ". [٣]

وللمحكمة الإدارية سلطة إلغاء القرار التأديبي، أو الموافقة عليه، إذا كان الجزاء موافقا للقانون، دون أن تتعداها إلى مراقبة تقدير سلطة التأديب للأسباب الواقعية التي بنيت عليها العقوبة التأديبية، وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الملغاة بأنه " لا تملك محكمة العدل العليا التعقيب على الأدلة التي كونت منها السلطات التأديبية عقيدتها إلا أن ذلك مشروط بان تكون الأدلة سائغة ولها أصول ثابتة تثبت قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء، إذ أن هناك فارق بين وجود الدليل، وبين سبيل الاقتناع به، وسلطة المحكمة ورقابتها تمتد بالنسبة للأمر الأول، وأما الأمر الثاني فللجهة الإدارية سلطة تقديرية إذا وجدت أدلة لها أصل ثابت في الأوراق ومستساغة عقلا فلها أن تأخذ بالدليل الذي تقتنع بصحته وتترك الأدلة الأخرى أو تأخذ من الشهادة ذاتها ما تقتنع به، وتطرح منها ما لم تقتنع به، كما أن التكييف القانوني للواقعة وتطبيقها على القانون يعود للمحكمة ". [٤]

---

١ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٦/٥٣، تاريخ ٢٧ /٢٠١٦/١١، قسطاس.
٢ – عدل عليا، قرار رقم ٤٣٠ /٢٠٠٧، تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٦، مركز عدالة.
٣ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٥/١٣٨، تاريخ ٢٠١٥/١١/١٥.
٤ – عدل عليا، قرار رقم ٤٣٠ /٢٠٠٧، تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٦، مركز عدالة

الفرع الثاني: اختصاص المحكمة الإدارية العليا

تعتبر المحكمة الإدارية العليا محكمة استئناف أو محكمة درجة ثانية، تختص بالطعون الاستئنافية التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية , ويكون الحكم الصادر عنها حكم نهائي قطعي غير قابل للطعن بأي طريقة. [١]

وقد نصت المادة (٢٥) من قانون القضاء الإداري على اختصاص المحكمة الإدارية العليا بقولها " تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحتين الموضوعية والقانونية "

ويشترط فيمن يرفع دعواه أمام المحكمة الإدارية العليا، أن يكون قد خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمام المحكمة الإدارية، سواء كان طرفاً، أو متدخلاً في الدعوى، وذلك في الأحوال التالية:

- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفه القانون،أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.
- إذا وقع بطلان في الحكم أو بالإجراءات أثرت في الحكم.
- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم حاز على قوة القضية المقضية. [٢]

١ – (م /٣٤ / أ) من قانون القضاء الإداري.
٢ – (م/ ٢٧) من قانون القضاء الإداري.

المبحث الثاني

دعوى إلغاء قرارات التأديب

كفل المشرع الدستوري والمشرع العادي لأعضاء النقابات المهنية حق اللجوء إلى القضاء كما كفلها لكل المواطنين، وذلك لمواجهة السلطة التأديبية فيما يصدر عنها من قرارات بحق الأعضاء المخالفين، ولما كانت المخالفات التأديبية ليست واردة على سبيل الحصر بل متروكة للسلطة التقديرية لسلطة التأديب، وبالتالي فمن الطبيعي أن لا تكون السلطة التقديرية لهذه السلطة مطلقة بل لابد من وجود القيود عليها بشكل يجعلها تمارس سلطاتها بعيدا عن الغلو أو التساهل، وخير ضمانة وأداة رقابية على هذه السلطة هي الرقابة القضائية، ولجوء العضو المتضرر من قرارات السلطة التأديبية إلى القضاء الإداري، ولأهمية هذه الطريقة في تحقيق العدل، سيتم الحديث عن دعوى الإلغاء بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: خصائص وطبيعة دعوى الإلغاء

المطلب الأول

مفهوم دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بشكل عام على أنها: دعوى قضائية ترمي إلى مراقبة قرارا إداريا والحكم بإلغائه كليا أو جزئيا إذا تبين إنه غير مشروع، أي أنها وسيلة قانونية يلجأ إليها الشخص طالبا إلغاء قرارا إداريا غير مشروع لمخالفته القواعد القانونية [١]، كما وتعرف على أنها دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن إلى القضاء الإداري طالبا إعدام قرارا إداريا صدر مخالفا للقانون. [٢]

أما دعوى إلغاء القرار التأديبي النقابي، فيرى الباحث بأنها: تلك الدعوى التي يطلب العضو النقابي المتضرر من المحكمة الإدارية إلغاء القرار التأديبي الصادر بمواجهته، وإزالة كافة آثاره، لمخالفته للقانون.

وتحتل هذه الدعوى أهمية خاصة في نطاق الدعاوي الإدارية، وهذه الأهمية جاءت نتيجة طبيعية لما تحققه دعوى الإلغاء من غايات مهمة، تأتي في مقدمتها المحافظة على مبدأ سيادة القانون والذي يُعد شرطا لابد منه لتطور أي دولة في كافة المجالات، إضافة إلى اعتبارها من أهم الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها العضو النقابي المتضرر للمحافظة على حقوقه وحمايتها من تجاوز أو تعسف السلطة التأديبية. [٣]

وقد قام المشرع في قوانين النقابات محل الدراسة بتحديد المحكمة المختصة بالنظر في أي دعوى يرغب العضو بإقامتها للطعن بالقرار التأديبي، وذلك بالنص مباشرة على إمكانية لجوء العضو إلى المحكمة الإدارية [٤]، ومن جانبها حددت المحكمة الإدارية في مجالات اختصاصاتها النظر في أي دعاوى تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر. [٥]

وتنحصر صلاحية المحكمة الإدارية بهذا الشأن في فحص القرار التأديبي الصادر بحق العضو لبيان مدى صحة إجراءات التحقيق، ومدى مشروعية الجزاء التأديبي وملاءمته للمخالفة

---

[١] – د.شطناوي، علي خطار (٢٠١١) موسوعة القضاء الإداري، ج ١، ط ٣، دار الثقافة، عمان، ص ٢٧٦

[٢] – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٦٧

[٣] – دلف، وقاص علي،(٢٠١٥)، رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت، المفرق، ص ٩١

[٤] – المادة (٥٩) من قانون نقابة الأطباء، المادة (٧٥/د) قانون نقابة المهندسين، المادة (٣/٧٢) قانون نقابة المحامين.

[٥] – المادة (٥/أ/٩) من قانون المحكمة الإدارية.

المرتكبة، وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه "...... وحيث استقر قضاء محكمتنا على أن وجه رقابتها في حدود التأكد من صحة إجراءات التحقيق، وفي مطابقة النتيجة مع البينات المقدمة، وفيما إذا كانت نتيجة منطقية مستخلصة استخلاصاً سائغاً من بينة لها أصل ثابت في الأوراق، وفيما إذا كانت العقوبة المفروضة بعيدة عن الغلو، ولا تخرج عن حدود الملاءمة والمشروعية..... ". (١)

إلى جانب ذلك يدخل في اختصاص المحكمة الإدارية النظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات الصادرة عن سلطات التأديب، وذلك إذا رفعت إليها تبعا لدعوى الإلغاء، ولكن إذا لم ترفع تباعا فيمكن للطاعن أن يرفع دعوى التعويض لدى المحاكم المدنية، كذلك تختص في النظر في الطلبات المستعجلة التي تُقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها. (٢)

وعليه يرى الباحث ضرورة توسيع صلاحيات القضاء الإداري إلى درجة استيعاب كل ما يرتبط بالقرارات الإدارية، وما ينتج عنها.

---

١ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٩/٣٣٢، تاريخ ٢٨/ ١٢/ ٢٠٠٩، موقع قسطاس.

٢ – المادة (٥ / ب) المتعلقة بالتعويض، والمادة (٦ / أ) المتعلقة بالطلبات المستعجلة، من قانون المحكمة الإدارية.

المطلب الثاني

خصائص وطبيعة دعوى الإلغاء

تُميز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى، من خلال الخصائص التالية:

١- تعتبر دعوى الإلغاء دعوى عينية مناطُها اختصام القرار التأديبي نفسه، فتنصب على مخاصمة القرار بغية بحث مشروعيته وإعدامه في حالة ثبوت مخالفته للقانون بالمعنى الواسع، أو رفضها وتأييد القرار إذا تبين للقضاء أنه مشروع، أي أن دور القضاء ينحصر في التحقق من مشروعية القرار الطعين، فيقرر إلغاءه كليا أو جزئيا إذا توصل إلى أن القرار مخالف للقانون، أو رد الدعوى موضوعا إذا تبين له أنه متفق مع القانون. (١)

وقد أكدت محكمة العدل العليا على الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، فقد قضت بأن " دعوى الإلغاء ليست دعوى شخصية بل عينية، القصد منها فحص مشروعية القرار ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقا للمصلحة العامة ". (٢)

وقضت في حكم آخر " بأن قضاء الإلغاء يقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون ويدور حول مبدأ المشروعية، ولا يهدف كالقضاء العادي إلى حماية الحقوق والمراكز الفردية المعتدى عليها ". (٣)

وفي حكم آخر أشارت إلى " يخرج من اختصاص محكمة العدل العليا أمر النظر في النزاعات التي تنصب على القرار من ناحيته التعاقدية لا من ناحيته الإدارية، حيث وردت اختصاصاتها ضمن بنود محددة حصرا بالقانون ". (٤)

٢- تعتبر دعوى قضائية وذلك لاشتراط قيامها بعض الشروط والإجراءات القضائية، كشرط المصلحة ومهلة قبول الدعوى. (٥)

---

١ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري،الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٧٧
٢ – عدل عليا / ١٩٨٧/١/٢٣ , مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧ ص ٦٧
٣ – عدل عليا : ٣٠/ ٧ / ١٩٧٨، مجلة المحامين ١٩٧٨ ص ١٢١٣
٤ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠١٣/٥٠٠، تاريخ ٢٠١٤/٣/٣١، موقع قسطاس.
٥ – د.كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٦٨

وأكدت محكمة العدل العليا في أحكامها على الطابع القضائي لدعوى الإلغاء فقضــت " إن دعوى الإلغاء هي خصومة قضائية، الأمر الذي يستتبع أن تبحث المحكمة أولا شروط قبول الدعوى، فإذا تحققت من توافر هذه الشروط، انتقلت إلى نظر موضوع الدعوى ذاته ". (١)

٣- تعتبر دعوى موضوعية، لا تمثل خصومة تتعلق بحقوق شخصية، ولا تثير منازعة بــين خصمين بالمعنى الفني الصحيح، وإنما تخاصم القرار التأديبي غير المشروع؛ لهذا لا تعد هــذه الدعوى في الحقيقة دعوى موجهة إلى الجهة مصدرة القرار المطعون فيه بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب نفسه. (٢)

وقد أكدت محكمة العدل العليا على الطابع الموضوعي لدعوى الإلغــاء فــي بعــض أحكامها فقضت " إن دعاوى الإلغاء بطبيعتها هي دعاوى موضوعية القصد منها ليس مجــرد الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب، بل والدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي الذي أثر فيه القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا حتى تكون المصلحة الذاتية قرينة على جدية الدعوى ". (٣)

٤- تعتبر دعوى الإلغاء دعوى من النظام العام، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ المشروعية، أي مخاصمة مشروعية قرار تأديبيا، فالخصومة في دعــوى الإلغــاء ليست خصومة بين طرفين متكافئين بالمعنى المعروف في الدعاوى الأخرى، بقدر مــا هــو اختصام للقرار نفسه، وتنحصر سلطة القضاء فيها في فحص مشروعية القرار المطعون فيــه بالإلغاء، إذا كان مشوبا بعيب من العيوب التي تجعله قرارا غير مشروع، ويجوز عند رفعهــا الجمع بين طلب الإلغاء وطلب التعويض في دعوى واحدة، وأن الحكم الصادر بالإلغاء يحوز على حجية في مواجهة الكافة، ويترتب عليه إلغاء القرار الإداري وإزالة آثاره بالنسبة للجميع، ويمكن لكل من له مصلحة أن يتمسك به حتى ولو لم يكن من أطراف النزاع. (٤)

٥- تعتبر دعوى الإلغاء متاحة للأعضاء وتحت تصرفهم يستخدمونها للطعن بأي قرار تأديبي يعتقدون بعدم مشروعيته، دون حاجة إلى وجود نص قانوني يــنص عليهــا، وعليــه يملــك الأعضاء من الناحية القانونية البحتة تقديم دعوى الإلغاء دون الحاجة إلى وجود نص تشريعي

---

١ - عدل عليا / قرار رقم ٤٦٢ / ٢٠٠٥، مجلة المحامين ٢٠٠٥.
٢ - د.الطماوي / القضاء الإداري، قضاء الإلغاء , مرجع سابق ,ص ٣٢٣
٣ - عدل عليا / قرار رقم ٥٠ / ٨٢، مجلة المحامين، ١٩٨١
٤ - د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٦٨-١٧٠.

صريح يخولهم اللجوء إليها، وتكون هذه الدعوى مقبولة شكليا إذا توافرت الشـروط الشـكلية العامة لقبولها، وخاصة أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة , فقـد تطلـب القضـاء الإداري توافر هذا الشرط لضمان جدية الطعون المقدمة والتخفيف عن كاهل القضاء [١]، علما بأن قوانين النقابات محل الدراسة قد نصت صراحة بهذا الخصوص علـى حـق الأعضـاء باللجوء إلى القضاء الإداري للطعن بأي قرار تأديبي صادر بحقهم.

وفي هذا الشأن تقول محكمة العدل العليا " إن دعوى الإلغاء هي دعـوى موضـوعية القصد منها ليس مجرد الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب بل والدفاع عن مصـلحة ذاتية للمستدعي اثر فيها القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا حتى تكون هذه المصلحة قرينة على جدية الدعوى ". [٢]

٦- تهدف دعوى الإلغاء إلى تحقيق غايتين: الأولى تحقيق احترام مبدأ المشروعية من خـلال رقابة مشروعية القرارات التأديبية وإعدام القرارات غير المشروعة , أما الثانية فتشمل حماية حقوق الأعضاء وحرياتهم من تعسف سلطة التأديب مصدرة القرار وانحرافها .[٣]

٧- استقلال الإجراءات الإدارية عن قواعد القانون المدني والتجاري، وهذا لا يعني أن دعوى الإلغاء تعتبر استثناء من قواعد المرافعات، بل إنه في حالة النقص أو الغموض فـي قواعـد الإجراءات الإدارية، فان القاضي الإداري ليس ملزما بالرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنيـة والتجارية، بل عليه أن يستمد القاعدة التي يتبعها من واقع الحياة النقابية، وضـرورات سـير المرافق العامة والنقابات، وطبيعة العلاقات الإدارية المنظورة بطريقة إنشائية تشبه تلك التـي اتبعها في خلق قواعد القانون الإداري الموضوعية. [٤]

وأكد قانون القضاء الإداري الأردني على ذلك في المادة (٤١) التي تنص على " فـي غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنيـة وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري ". [٥]

---

١ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٧٩
٢ – عدل عليا : ٣٠ / ١١ / ١٩٧٨ , مجلة المحامين ١٩٧٨ ص ٤١
٣ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٣.
٤ – د.الطماوي، سليمان / القضاء الإداري، مرجع سابق , ص ٩٤١.
٥ – قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

ويُفهم من جملة " بما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري " الواردة بالنص اعلاه، بأن القضاء الإداري له طبيعة خاصة، وأن القاضي الإداري ليس ملزما بالرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية والتجارية، حال قصور الإجراءات الإدارية، بل عليه أن يستمد القاعدة التي يتبعها من واقع الحياة النقابية، وضرورات سير المرافق العامة والنقابات.

المبحث الثالث

شروط رفع دعوى الإلغاء

تعني شروط قبول دعوى الإلغاء، الشروط التي يجب توافرها في الدعوى لكي تقبلهـــا المحكمة الإدارية، وان عدم توافر هذه الشروط يترتب عليه عدم قبول الدعوى، ولكـــي تقبـــل المحكمة الإدارية دعوى الإلغاء لابد من توفر عدد من الشروط السابقة لإقامة الدعوى، فمنها ما يتعلق بطبيعة القرار التأديبي المطعون فيه، ومنها ما يتعلق بمصلحة رافع الدعوى، ومنها مـــا يتعلق بالميعاد [1]، ولأهمية ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: الشروط الخاصـــة برافـــع دعـــوى الإلغـــــاء

المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بالقرار التأديبي محل الطعن

المطلب الثالث: الشروط المتعلقـــة بمواعيد رفع دعوى الإلغاء

المطلب الرابع: شرط انتفـــــــــاء الطعـــــن المـــــوازي

[1] – احمد، نجيب خلف وكاظم، محمد جواد، (٢٠١٠)، القضاء الإداري، بغداد، مكتبة الغفران، ص ١٣٠

المطلب الأول

الشروط الخاصة برافع دعوى الإلغاء

وهي الشروط التي يجب توافرها في رافع الدعوى (العضو المتضرر من القرار التأديبي)، وسيتم الحديث حول هذا الموضوع من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الأهلية:

وهي الصفة التي تخول الشخص الطبيعي أو المعنوي صلاحية التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه المشروعة , ويتم تقدير أهلية الأشخاص الطبيعيين في الأردن وفق أحكام القانون المدني [١]، بينما يشترط لقبول طعون الأشخاص المعنوية العامة بأن تتمتع هذه الأشخاص بشخصية قانونية مستقلة عن الدولة [٢]، ولا تختلف أحكام الأهلية في القانون الإداري عنها في القانون المدني. [٣]

وحول توفر هذا الشرط في قوانين نقابات محل الدراسة نجد أن قانوني نقابتي المحامين والمهندسين قد اشترطا وبنص صريح ومباشر على شرط تمتع العضو بالأهلية المدنية الكاملة حتى يحق له ممارسة المهنة والانتساب إلى النقابة، وبالتالي تمتعه بالعضوية التي تجعله مسؤول أمام السلطة التأديبية في النقابة عن أي مخالفات قد يرتكبها، مما يترتب عليه صدور قرار تأديبي ضده، وحقه في الطعن بالقرار أمام القضاء الإداري، في حين لم يتضمن قانون نقابة الأطباء أي إشارة صريحة إلى الأهلية كشرط لممارسة المهنة، إلا انه يعتبر شرط مفترض دون أن يتم الإشارة إليه. [٤]

---

١ – م/٤٣ من القانون المدني الأردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦.

٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٨

٣ – د. حافظ، محمود محمد (١٩٧٩) القضاء الإداري،ط ٧، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥٦٣

٤ – المادة (١/٨/ج) من قانون نقابة المحامين، والمادة (١٠/أ/٢) من قانون نقابة المهندسين.

الفرع الثاني: شرط المصلحة:

تعد المصلحة من المبادئ المستقرة في التقاضي في مجالي القضاء العادي والقضاء الإداري، ويعد شرط توافر المصلحة الشخصية والمباشرة لقبول دعوى الإلغاء شكلا، شرطا متعلقا بالنظام العام ويملك القضاء الإداري إثارته من تلقاء نفسه، وفي أية مرحلة من مراحل الدعوى. (١)

وتعرف المصلحة لغة بأنها الصلاح والمنفعة وهي ضد الفساد، وأصلح الشيء بعد فساده أي أقامه (٢)، أما اصطلاحا فإنها عبارة عن جلب منفعة أو دفع مضرة وإنها المحافظة على مقصود الشارع. (٣)

وتعرف أيضا بأنها الحاجة إلى الحماية القضائية أو حماية القانون للحق المعتدى عليه أو المهدد تهديدا جديا بالاعتداء عليه، أو أنها الفائدة أو المنفعة العملية المشروعة التي تعود على رافع الدعوى. (٤)

كما وتعرف المصلحة أيضا بأنها الفائدة القانونية التي يسعى العضو المتضرر إلى تحقيقها بالدعوة التي يُقيمها، وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية. (٥)

ويستعمل مصطلح المصلحة في علم القانون مرة بمعنى أنها عنصر من عناصر الحق فيقال " أن الحق مصلحه مادية أو أدبية يحميها القانون " ومرة أخرى أنها شرط لقبول الدعوى فيقال " أن المصلحة معيار الدعوى ولا دعوى بغير المصلحة "، ويرى بعض الفقه أن المصلحة في قبول الدعوى وثيقة الصلة بالاعتداء على الحق وتدور معه وجوداً وعدماً فكلما وجد الاعتداء أو التهديد به كانت هناك مصلحة في طلب حماية القانون، وعليه تتحقق المصلحة بتحقق حماية القانون. (٦)

---

١ – د. كنعان / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق، ص ١٩١، و د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٠– ٢٩٢.

٢ – ابن منظور (١٩٩٨) لسان العرب ط ١، ص ٣٨٤.

٣ – د. ابن عبد السلام،عبد العزيز، (٢٠٠٠)، القواعد الكبرى، ط ١، دمشق، دار العلم، ص ١٨

٤ – الزعبي، عوض، (٢٠٠٦)، القانون الإداري، ط٢، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص ٤٤٤.

٥ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٠– ٢٩٢.

٦ – د. حتاملة، سليم سلامة، (٢٠٠٧)، بحث بعنوان " شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية "، مجلة جامعة جرش للبحوث والدراسات، جرش، العدد الأول، ص ٥١.

وقد نص المشرع الأردني صراحة على ضرورة توافر شرط المصلحة كشرط لقبول الدعوى، فنص قانون القضاء الإداري على هذا الشرط في المادة (٥ / هـ) والتي نصت على " لا تقبل الدعوى ممن ليس له مصلحة شخصية "، وبنفس المضمون كان قانون محكمة العدل العليا الملغاة قد أكد على نفس الشرط. (١)

وكذلك اشترط قانون أصول المحاكمات المدنية في المادة (٣ / أ) على أنه لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون، فنصت على " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون ". (٢)

ويبدو مما ورد في النصين السابقين أن المشرعين المدني والإداري، قد أكدا على أن المصلحة شرط أساسي لقبول جميع الدعاوى، سواء رفعت إلى المحاكم العادية، أو القضاء الإداري، إلا انه إذا كان من المتفق عليه في قانون أصول المحاكمات أن المصلحة التي تقرر قبول الدعوى يجب أن تستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، فإن المصلحة في دعوى الإلغاء لا يشترط أن تستند لحق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء، وهذه التفرقة بين النوعين ترجع إلى الطبيعة العينية أو الموضوعية لدعوى الإلغاء. (٣)

وأكدت محكمة العدل العليا على شرط المصلحة في أحد أحكامها بقولها " في دعوى الإلغاء فان قيام المصلحة هو شرط أساسي في قبول الدعوى " (٤) وقضت في حكم آخر بأنه " لابد من توافر مصلحة للطاعن حتى تقبل دعواه ". (٥)

ولا يشترط أن يكون القرار التأديبي المطعون فيه قد اعتدى على حق مكتسب للمدعي، بل يكفي أن يكون هذا القرار قد مسّ مصلحة شخصية له، أي أنه يؤثر تأثيرا مباشراً في مركزه أو صفته القانونية، وذلك لأن دعوى الإلغاء لا تهدف إلى حماية الحقوق الفردية، أو المراكز الشخصية، وإنما تتضمن مخاصمة القرار التأديبي المخالف للقانون. (٦)

---

١ – نصت المادة (٩/ج) من قانون محكمة العدل العليا الملغاة رقم / ١٢ لسنة ١٩٩٢ على " لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصيه " .

٢ – قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨.

٣ – د. كنعان، نواف،(٢٠٠٦)، القضاء الإداري، ط ١، عمان، دار الثقافة، ص ٢٠١.

٤ – عدل عليا / قرار رقم ٢٨٣ / ٩٥، منشورات مركز عدالة.

٥ – عدل عليا / ١٣/ ٧ / ١٩٨٥، مجلة المحامين ١٩٨٥، ص ١٧١٣، وعدل عليا : ٢٧/ ٦ / ١٩٩٩، ص ١٢٨ مجلة المحامين / ٢٠٠٠

٦ – د.حافظ، محمد / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٧١

وبهذا الشأن قضت محكمة العدل العليا بأن " المصلحة في دعوى الإلغاء لا تتطلب أن يكون ثمة حق اعتدي عليه، وتصبح الدعوى مقبولة إذا ما توافرت لرافع الـدعوى مصـلحة شخصية مباشرة، مادية كانت أو أدبية ". [١]

وفي السياق ذاته فإن المصلحة لا تعتبر شرطا لازما لقبول ما يتمسك بـه المسـتدعي فحسب وإنما هي شرط لقبول ما يتمسك به المستدعى ضده من دفوع أيا كان نوعها، ومصلحة المستدعى ضده فيما يبديه من دفوع هي تفادي الحكم عليه بطلبات المدعي كلها أو بعضها، فكل دفع شكلي أو موضوعي، أو دفع بعدم القبول، وكل وسيلة دفاع، يبديها المستدعى ضـده، ولا يكون من شأنها تفادي الحكم بطلبات المستدعي كلها أو بعضها لا تقبل لانتفاء المصلحة. [٢]

ويكفي لقبول دعوى الإلغاء شكلا أن يكون لرافعها مجرد مصلحة شخصية ومباشـرة، وليس حق اعتدى عليه، أو مهدد بالاعتداء عليه، حيث يتولى القضاء مهمة تقدير توفر شـرط المصلحة حين تقديم الدعوى. [٣]

أما بخصوص مدى ضرورة استمرار توافر المصلحة لحين الفصل فـي موضـوع الدعوى، فقد اختلف الفقه والقضاء الإداري حول هذه المسـألة، وبهـذا الخصـوص ظهـر اتجاهان:[٤]

الاتجاه الأول: يرى ضرورة قيام المصلحة وقت رفع الدعوى فقط، دون اشتراط اسـتمرارها حتى الفصل فيها، وإن تخلف شرط المصلحة أثناء نظر الدعوى لا يجـوز أن يؤثر عليها، نظرا للطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، فهي دعوى توجه إلـى القرار التأديبي ذاته وتهدف إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وهـي ترفع لتحقيق مصلحة الجماعة، بالإضافة إلى المصلحة الخاصة للطاعن.

الاتجاه الثاني: يرى ضرورة استمرار قيام المصلحة حتى الفصل فيها، بحجة أن دعوى الإلغاء لا تخرج عن كونها خصومة قضائية، مناطها توفر المصلحة التـي يجـب أن يستمر توافرها حتى الفصل فيها، إضافة إلى فكرة التخفيف عن كاهل القضـاء الإداري.

١ – عدل عليا قرار رقم ١١٣ / ٨٣، مجلة المحامين ١٩٨٤.
٢ – د. حتاملة / بحث بعنوان " شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية "،مرجع سابق، ص ٥٢.
٣ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٢
٤ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق، ص ٢٠١-٢٠٢

ويلاحظ بأن محكمة العدل العليا قد مالت إلى تبني الرأي الذي يرى أنه يجب تـوافر المصلحة منذ رفع الدعوى واستمرارها حتى الفصل فيها حيث قضت " يشترط لقبول دعـوى الإلغاء توفر شرطيين أساسيين في المصلحة الخاصة بالطاعنين هما: أن المصـلحة شخصـية ومباشرة، وأن تتوفر المصلحة وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل فيها.... " (١)

هذا ويتفق الباحث مع الاتجاه الثاني الداعي إلى ضرورة قيام المصـلحة وقـت رفـع الدعوى واستمرارها حتى الفصل فيها، وذلك كون زوال المصلحة لأي سبب من الأسباب وفي أي وقت قبل الحكم بالدعوى، يترتب عليه انقضاء الدعوى، وأن الاكتفاء بشرط المصلحة عنـد رفع الدعوى فقط يعني تحول النزاع حول هذا الشرط إلى دعوى أصلية تقوم بذاتها منفصلة عن النزاع الدائر في دعوى الإلغاء، وانحصرت غايتها في تقرير حكم الإلغاء مجـردا فـي شـأن القرارات المطعون عليها.

ويتعين توافر بعض الصفات في المصلحة الخاصة بالطاعن لقبول الدعوى منها:

١- أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة: (٢)

يتطلب التشريع والقضاء هاتين الصفتين في المصلحة، والشخصية تعني وجود علاقـة بين القرار التأديبي المطعون فيه وبين المدعي، من شأنها أن تجعله في وضع قانوني تخولـه صفة الطعن في القرار، ويقصد بالمصلحة المباشرة أن يكون الطاعن في مركز قانوني يـؤثر فيه القرار المطعون بصحته تأثيرا مباشرا، أي أن تكون المصلحة مرتبطة به، وأن تكون على درجه من التفرد بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة، وتتضح المصلحة الشخصية مـن خـلال الصلة الشخصية للمدعي بالقرار المطعون فيه والضرر الذي تسببه لـه، ويمكـن لصـاحب المصلحة أن يثبت ما لحق به من ضررا مباشرا من القرار التأديبي بما يلي:(٣)

- أن يقيم المستدعي الدليل على أن ضررا واقعيا ماديا، أو معنويا قد لحق به، سواء كان مهددا بهذا الضرر، أو وقع فعلا.

- أن يكون هذا الضرر عائدا إلى القرار المطعون فيه، وليس ضررا متوهما، أو مجهولا، فإذا لم يكن هذا القرار قد نفذ أصلا على من ادعى، أو كان من غير المخاطبين بأحكامه، أو كان

---

١ – عدل عليا، قرار رقم ٣١٤ / ٩٩، مجله المحامين الأردنيين عدد ٤٨ لسنه ٢٠٠٠، ص ١٦١٦.
٢ – المادة (٥ /هـ) من قانون القضاء الإداري
٣ – د. حتاملة / بحث بعنوان " شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية "، مرجع سابق، ص ٥٢.

الإخلال بالحقوق التي كان يدعيها لا يعود إليه، أو كان القرار قد الغـي، أو سـحب بـأثر رجعي وزال أثره القانوني، دل ذلك على انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة.

واتفق الفقه والقضاء على أن المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء لابـد من أن تكون مصلحة شخصية، فلا تقبل الدعوى من شخص ليس له مصلحة في إلغاء القـرار التأديبي، مهما كانت صلته بصاحب المصلحة، فالمصلحة الشخصية هي سند قبـول الـدعوى وغايتها، وما تحقيق المشروعية في القرار محل الطعن إلا تأكيد هذه المصلحة وحمايتها. [١]

وقضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص بأنه " يكفي لمخاصمة القرار الإداري فـي دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً ". [٢]

٢- أن تكون المصلحة مشروعة:

يتعين أن تكون المصلحة التي يدافع عنها العضو المتضرر مشروعة ويقرها القـانون، ومبنية على مركز قانوني للطاعن مس به القرار المطعون فيه، وأن هذا المركز مقرر له بحكم القانون، وبالتالي لا يستطيع صاحب المصلحة أن يبتدع المصالح من طرفه كونها من وضـع المشرع، وما على صاحبها إلا أن يكتشفها ويقيم الدليل على أن ضررا واقعيا قد وقع به، وان يكون الضرر عائدا إلى النص التشريعي، بحيث يأتي دور الجهة القضائية المختصة بالرقابـة على المشروعية لتقدير مدى توافر هذه المصلحة. [٣]

٣- أن تكون المصلحة مؤكدة أو محتملة:

قد تكون مصلحة الطاعن من إلغاء القرار الإداري مؤكدة (محققة)، بمعنى أن الحكم القضائي بالإلغاء سيعود عليه حتما بنفع أو فائدة مادية أو معنوية، كذلك تتحقق إذا كان القـرار المطلوب إلغائه قد مس بالمركز القانوني للمدعي حال صدور القرار مما أدى إلى وقوع ضرر حالا ومباشرا به، وأن إلغاء هذا القرار من شأنه أن يزيل الضرر ويعيد المركز القانوني إلى ما كان عليه بالسابق. [٤]

---

١ – د. أبو العنين / دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٥.
٢ – عدل عليا : ١٥ / ٥ / ٢٠٠٠، مجلة المحامين ٢٠٠٠ ص ٣٠٠٥، مركز عدالة.
٣ – د. حتاملة / بحث بعنوان " شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية "، مرجع سابق، ص ٥٧، ود. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٦.
٤ – د. الحلو، ماجد /القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

ولكن القضاء الإداري أقر بأنه لا يشترط لقبول الدعوى أن تكون مصلحة الطاعن مؤكدة في كل الأحوال، بل يجوز قبول بعض الدعاوى التي تكون فيها المصلحة محتملة وليست قائمة، أي أن الاعتداء على الحق أو المركز القانوني، لم يقع بعد ولكنه محتمل الوقوع أو متوقع حصوله إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الإستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. [١]

ويلاحظ بأن المشرع الإداري الأردني لم يقر بالنص صراحة على المصلحة المحتملة، وإنما أشار قانون القضاء الإداري بطريقة غير مباشرة إليها في المادة (١٥ / أ / ١) والتي تنص على " يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الإدارية ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها، أن يطلب من المحكمة الإدارية إدخاله في الدعوى شخصا ثالثا ".

ومع ذلك استقر القضاء الإداري على الاكتفاء بتوافر المصلحة المحتملة للطاعن كشرط لقبول دعوى الإلغاء في العديد من أحكامه، حيث قضت محكمة العدل العليا بقولها " إن المصلحة في الدعوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة ولا يشترط أن يكون لرافعها حقا كما هو الشأن في الدعوى الحقوقية".[٢]

٤- أن تكون المصلحة قائمة:

بمعنى أن يكون هناك اعتداء بالفعل وقع على حق، أو مركز قانوني لرافع الدعوى، أو أن يكون الضرر الذي يسعى رافع الدعوى إلى إصلاحه قد وقع بالفعل. [٣]

ومع ضرورة توفر شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء شكلا، إلا أن هذا الشرط ينتفي في عدة حالات منها:

أ- التنازل عن الحق: إذا تنازل صاحب الحق المدعى به عن حقه، بموجب تصرف قانوني صادر عن إرادة حرة منفردة، ينتج أثره في إسقاط هذا الحق واعتبار المطالبة به كأنها لم تكن، كما يمكن التنازل عن الحق بصوره غير مباشره وتتمثل في حالة شطب الدعوى من

---

[١]- د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٦.
[٢] - عدل عليا قرار رقم ٥٢/٨١، مجلة المحامين الأردنيين لسنه ١٩٨١، ص ١٨٤٢
[٣] - د. سيف، رمزي، (١٩٧٤)، قانون المرافعات المدنية والتجارية الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ص ١٤٤.

قبل المحكمة حال غياب المدعي في أية جلسة من الجلسات دون عذرا مشروعا متى كانت الدعوى غير صالحة للحكم فيها نتيجة الغياب. (١)

ب- انتفاء صفة بعض أطراف الدعوى: إن ارتباط المصلحة في الدعوى بالحق المدعى به، بأن يكون الحكم بالإلغاء ضروريا ولازما للحكم لصاحب المصلحة بالحق المدعى به، بحيث يؤدي انتفاء صفة بعض أطراف الدعوى أو تغييرها، بالضرورة انتفاء المصلحة وزوالها في دعوى الإلغاء، ومثال ذلك انتهاء عضوية العضو المخالف من النقابة بسبب وفاته، مما يترتب عليها إلغاء مركزه القانوني، كون شرط المصلحة يجب أن يتوفر عند رفعها، وأن يبقى قائما حتى الفصل فيها.

ج – انتهاء الدعوى الموضوعية قبل الفصل بالطعن بإنهاء القرار من قبل الجهة التي أصدرته: وتعرف هذه الحالة بالقرار المضاد أو العكسي، بحيث تنتهي الدعوى ويسقط حق رافعها في متابعتها لسبب ناتج عن إنهاء القرار التأديبي بتدخل من الجهة التي أصدرته، من خلال قيامها بعمل أدى إلى إنهاء القرار وزوال آثاره، وتهدف الجهة المصدرة للقرار من ذلك إلى تعديل قراراتها للصالح العام، وبالتالي فان سحب أو إلغاء القرار التأديبي المطعون به، ينهي الدعوى لانتفاء المصلحة، وعلى المحكمة وقف الاستمرار في نظر الطعن، ورد الدعوى كونه لا يقبل الطعن بقرار غير موجود على أساس أن القرار المسحوب أو الملغي لم يعد قائما. (٢)

أما أنواع المصلحة فهي تتمثل بالمصلحة المادية والمصلحة المعنوية، حيث استقر الفقه والقضاء على انه ليس ضروريا أن تكون مصلحة الطاعن مادية يمكن تقديرها بالمال، كما لو تم إيقاع عليه جزاء منعه من مزاولة المهنة فترة زمنية، ومع أن المصلحة المادية من أكثر أنواع المصالح وضوحا وظهورا من الناحيتين القانونية والعملية، إلا أن المصلحة قد تكون معنوية أو أدبية لا يمكن تقديرها بالمال، عندما يوقع بحق العضو المخالف جزاء يمس الجانب المعنوي كجزاء التنبيه أو الإنذار. (٣)

---

١ – المادة (١٧ / أ) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

٢ – د. الطهراوي، هاني، (٢٠٠٤)، بحث بعنوان " قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ، جامعه الكويت، مجله الحقوق، العدد الثاني، ص ١١٤.

٣ – د. حتاملة، سليم سلامة / شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق،ص٦٤، د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

كما قد تكون المصلحة محققة أو محتملة، فردية أو جماعية، شريطة أن تكون جميعها مصالح مشروعة يحميها القانون ومتفقة مع النظام العام [١]، وقد قضت محكمة العدل العليا بأنه " يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون للمستدعي مصلحة شخصية، سواء كانت مادية، أو معنوية، محققة أو محتملة، وان تتوفر المصلحة، وقت رفع الدعوى، وتستمر حتى الفصل فيها"[٢]

كما وقضت أيضاً بأن " الضرر الذي يترتب على الخطأ المرفقي، ولكي يمكن التعويض عنه يجب أن يكون مباشرا وأكيدا ومحققا: أي يجب على المستدعي إثبات وقوع الضرر وليس بمجرد شبهة وقوعه، وخاصا: أي أن يكون خاصا بشخص أو جماعة محددة ولا تعويض عن الضرر العام، وأن يقع على وضع شرعي يحميه القانون: كون القانون لا يحمي المصالح غير المشروعة، وأن يكون مما يمكن تقديره بالنقود سواء كان ضررا ماديا أو معنويا". [٣]

الفرع الثالث: عدم الإذعان للقرار التأديبي:

يعرف الإذعان بأنه فعل صادر عن احد أطراف الدعوى (عادة المدعى عليه) بالخضوع لادعاءات الطرف الآخر، كما يعرف بأنه عمل صادر عن إرادة منفردة من جانب المدعى عليه عادة للدلالة على خضوعه إما لادعاءات الخصم في الدعوى، وإما للحكم القضائي الصادر. [٤]

وقد استقرت محكمة العدل العليا على أن عدم قبول صاحب الشأن بالقرار الصادر ضده، شرط من شروط قبول دعوى الإلغاء، لهذا ترد الدعوى شكلا إذا أذعن الشخص للقرار التأديبي الصادر بمواجهته حتى لو قدم دعواه في ميعاد الطعن القانوني، حيث ذكرت في العديد من أحكامها التعبير التالي " إن اجتهاد محكمة العدل العليا مستقر على أن قبول ذي المصلحة للقرار المطعون فيه يجعل دعواه غير مقبولة ". [٥]

---

١ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني،المرجع السابق، ص ١٩٧-٢٠٠.
٢ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٤/٣٥١، مجله نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١، ص ٨٨
٣ – عدل عليا، قرار رقم ١٥٨ /٢٠٠٩، تاريخ ٢٦ /٢٠١٠/٤، مركز عدالة.
٤ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٨.
٥ – عدل عليا / ٢٩ / ١ / ١٩٧٧، مجلة المحامين ١٩٧٧ ص ١٥

ومع ذلك فإنه لا يمكن تقدير قاعدة عامة تسري على سائر الدفوع بعدم القبول، فالمسألة نسبية تختلف باختلاف الدفوع، فثمة دفوع تتعلق بالنظام العام، حيث يتعين على المحكمة من تلقاء نفسها بأن تقضي بعدم القبول، وثمة دفوع غير متعلقة بالنظام العام، حيث يتعين على الخصم التمسك بالدفع حتى تقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى أو رد الدعوى لعدم القبول، ويتعين البحث في موضوع كل دفع من دفوع عدم القبول على حدة لمعرفة طبيعة البواعث وتحديدها، ويتنوع الإذعان وتختلف صوره، ويتفاوت مداه، وتتباين طرق التعبير عن الإرادة: فحسب طريقة التعبير عن الإرادة هناك الإذعان الصريح والإذعان الضمني، وحسب مداه هناك الإذعان الكلي والإذعان الجزئي، وحسب وقت حصول القبول هناك إذعان سابق على إصدار القرار وإذعان لاحق على صدوره. (١)

وبالمقابل يُعد الإذعان لطلبات المستدعي من الحالات التي يتم فيها إنقضاء الدعوى التأديبية بدون حكم، وهذا ما سيتم بيانه لاحقا في الفصل الرابع من هذه الدراسة.

١ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠١_٣٠٧.

المطلب الثاني

الشروط المتعلقة بالقرار التأديبي محل الطعن

يتعين أن يتوافر في القرار التأديبي القابل للطعن بدعوى الإلغاء، العديد من السمات والخصائص الأساسية، سنعمل على استعراضها كما يلي:

الفرع الأول: أن يكون قراراً إدارياً موجوداً

لم يحدد المشرع الأردني تعريفاً معيناً للقرار الإداري أو القرار التأديبي، إلا أن الفقه الإداري عرفه على أنه إفصاح سلطة التأديب عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث اثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. (١)

وقد أخذت محكمة العدل العليا بهذا التعريف في العديد من أحكامها بالقول " إذا لم يتخذ مجلس نقابة المحامين قرارا ايجابياً أو سلبياً بخصوص الطلب خلال ثلاثين يوما من تقديمه فيعتبر قرارا ضمنيا برفض الطلب ". (٢)

وأكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها " القرار الإداري هو بالضرورة قرار صادر عن احد أشخاص القانون العام، أي الهيئات المعتبرة من أشخاص القانون العام، سواء كانت بحكم ماهيتها مثل الدولة والحكومة، أو مؤسساتها، أو تلك التي تنشأ بقانون خاص بها ويسبغ عليها المشرع صفة الإدارة العامة، ولو كانت ذات تكوين أهلي غير حكومي، مثل النقابات المهنية، لأنها منشأة بموجب قوانين خلافا للنقابات العمالية التي تنشأ استنادا إلى قوانين تجيز إنشائها، ولا تعبر من أشخاص القانون العام، ولا تكون قراراتها بمثابة القرارات الإدارية القابلة للطعن التي تقتصر على الإدارات العامة، أو الهيئات التي أسبغت عليها إدارة مرفق عام، مثل: المحاماة، أو الهندسة، أو الطب، نظرا لاعتبارات خاصة، ارتآها المشرع، فأنشأها بموجب قوانين خاصة. (٣)

---

١ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق، ص ١٧٢–١٧٣

٢ – عدل عليا، قرار رقم ٩٩/ ٢٠٠٧، مجلة المحامين لعام ٢٠٠٨، ص ٣.

٣ – المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ٢٠١٧/٦٢، تاريخ ٢٠١٧/٣/١، ديوان المحكمة الإدارية العليا.

كما يشترط أن يكون القرار التأديبي قد أثر في مركز الطاعن القانوني، وذلك بان الحق به ضرر، فإذا كان عمل سلطة التأديب ليس من شأنه أن يحدث أثراً قانونياً فانه لا يكون قابلاً للطعن بالإلغاء. (١)

ولا يشترط لوجود القرار شكلاً معيناً، ويحق لسلطة التأديب إصداره بأي شكل إذا لم يتطلب القانون ذلك، ويستوي في هذا الشرط صدور القرار بأي صورة من الصور، سواءً كان بصورة صريحة أم ضمنية، مكتوبة أم شفوية، أو كان قراراً فردياً أم تنظيماً، أو على هيئة امتناع، أو رفض النقابة اتخاذ قرار استلزم القانون أو النظام اتخاذه. (٢)

الفرع الثاني: أن يكون صادرا من سلطة تأديبية وطنية

استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن القرار لا يعتبر قرارا خاضعا للطعن أمام القضاء الإداري الأردني ما لم يكن صادرا عن سلطة تأديبية وطنية، حيث يتفق هذا الشرط مع مفهوم السيادة، بحيث لا تقبل دعوى للطعن أمام المحكمة الإدارية في أي قرارات تأديبية صادرة عن سلطات تأديبية أجنبية تابعة لإحدى الدول الأجنبية أو ممثليها في الأردن، وعليه يقتضي هذا الشرط أن تكون السلطة التأديبية مصدرة القرار التأديبي سلطة وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها، بحيث يكون التصرف معبرا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة لوصفها سلطه عامة وطنية. (٣)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا حول هذا الشرط، ما قضت به في حكم لها " يخرج من ولاية إلغاء القرارات الإدارية غير الوطنية، أي الصادرة من سلطات أجنبية أو دولية، وأنه لا تسمح الدعوى التي تقام على إحدى السفارات الأجنبية في عمان لعدم الاختصاص ". (٤)

وقد حددت المادة (٥ / أ) من قانون القضاء الإداري، كافة الجهات التي يحق لها اللجوء إلى المحكمة للنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، إضافة إلى أي جهات تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

---

١ – د. لخطيب، عدنان، (٢٠٠٢)،الإجراءات الإدارية – دراسة نظرية وعملية مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٩٠.
٢ – د. العاني، وسام صبار، (٢٠١٥)، القضاء الإداري، ط ١، بغداد، دار السنهوري، ص ٢٠٦.
٣ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٨ و ٣٩٣، ود. كنعان / القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ١٧٩-١٨٣.
٤ – عدل عليا / رقم ٢٧٧/ ١٩٧٧، منشورات مركز عدالة.

الفرع الثالث: أن يكون القرار نهائياً ويحدث أثراً قانونياً

اشترط المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري في القرار القابل للطعن شرط النهائية، وذلك حسب المادة (٥ / أ) والتي تنص على " تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية....".

ويذكر بأن استعمال مصطلح النهائية قد أثار خلاف فقهيا بين مؤيد ومعارض، حيث أن القرار قد يكون نهائيا بالنسبة لسلطة معينة، وغير نهائي بالنسبة لغيرها، وبالتالي خلص الفقه إلى استعمال كلمة تنفيذي بدلا من النهائية باعتبارها أوفى بالغرض، ويشار إلى أن الخلافات الفقهية حول مدلول شرط النهائية كانت تتمحور حول: قابلية القرار للتنفيذ دون الحاجة إلى إجراء لاحق، استكمال مراحل إعداد القرار واستنفاد جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، إنتاج القرار لآثاره القانونية الممكنة والجائزة قانونا. [١]

ونهائية القرار التأديبي تعني أن يتوفر بالقرار أمرين: الأول صدوره من سلطة تأديبية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى، والثاني أن يؤدي القرار إلى إحداث أثر قانوني يؤثر في المركز القانوني للطاعن ويلحق به ضررا، سواء تمثل بإنشاء مركزا قانونيا جديدا أو بتعديل مركزا قانونيا قائما، وعليه فإن الأعمال التمهيدية أو التحضيرية التي تسبق صدور القرار تخرج من القرارات النهائية، وكذلك التعليمات والتوجيهات والأعمال المتعلقة بإثبات حالة معينة أو التفسيرات والإجراءات اللاحقة لصدور القرار، كذلك النصائح الإدارية، والإشعارات، والاستيضاحات، والاقتراحات والرغبات، والآراء الاستشارية، والإخبار عن وقائع معينة، والإخطارات، وقرارات عدم الممانعة، والتنسيبات وإجراءات تنظيم المرافق.[٢]

وبهذا الخصوص أشارت محكمة العدل العليا في إحدى أحكامها إلى أنه " استقر الاجتهاد على أن القرار التأديبي الذي يجوز الطعن فيه هو القرار النهائي التنفيذي ". [٣]

---

١ – الطماوي / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧٢، وشطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٥–٤٢٧.

٢ – د. حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥٦، و د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٨٥–١٨٩، و. د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٤٠٣–٤٠٨

٣ – عدل عليا، قرار رقم ٨٥/٤٥، مجلة المحامين عام ١٩٨٥، ص ١٦٧٤.

كما قضت المحكمة في حكم آخر بأنه "..... وحيث أن ما طعنت به المستدعية ما هـو إلا كتاب موجه من نقيب المحامين إلى عطوفة مدير القضاء العسكري.... والذي يطلـب فيـه نقيب المحامين التعميم على المحاكم العسكرية لمنع المستدعية من المرافعة أمامها لمـدة (٣٩) شهرا... تنفيذا لقرار مجلس النقابة... وترى المحكمة بأن هذا الكتاب ما هو إلا مخاطبة بـين طرفين لتنفيذ مضمون قرار مجلس النقابة، وحيث أن القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمتنا هو القرار الذي يؤثر في المراكز القانونية إلغاء أو إنشاء أو تعديلا لما تفصح عنه الإدارة فـي سبيل مزاولة أعمالها، فإن هذه المخاطبة لا تُعد قرارا إداريا لهذه الغايـة، ولا تصـلح محـلا للطعن، مما ينبغي عليه وجوب رد الدعوى شكلا، لعدم ورودهـا علـى قـرار إداري قابـل للطعن".[١]

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا حول نفس الموضوع قضـت بأنـه " قامـت المحكمة الإدارية العليا برد الطعن وتأييد حكم المحكمة الإدارية المطعون فيه، مـن ناحيـة أن القرار التأديبي المشكو منه غير نهائي، والمتضمن رد الدعوى شكلا لعدم الاختصاص، كـون القرار التأديبي المشكو منه والقاضي بإيقاع عقوبة منع المستدعي من مزاولة المهنـة لمـدة لا تزيد عن شهر، والصادرة عن مجلس التأديب الابتدائي لدى نقابة الأطباء، والذي يحق لمجلس النقابة وللمشتكي والمشتكى عليه، استئنافه إلى مجلس التأديب الأعلى خلال ثلاثين يوما، تبـدأ من اليوم التالي لتفهم الحكم إذا كان وجاهيا، وأن قرار مجلس التأديب الأعلى، هو القرار القابل للطعن لدى المحكمة الإدارية خلال ستين يوما من تاريخ صدوره، إذا كان وجاهيـا، أو مـن تاريخ تبليغه إذا كان غيابيا، كما تقضي المادتين (٥٧ و ٥٩) من قانون نقابة الأطباء، الأمـر الذي يغدو معه القرار المشكو منه غير نهائي، وبالتالي لا يقبل بالطعن أمام القضـاء الإداري، بل يقبل الاستئناف أمام مجلس التأديب الأعلى، وقراره هو القرار الإداري النهائي ". [٢]

وخلاصة القول بأن نهائية القرار تُعني قابلية القرار للتنفيذ وإحداثه للأثر القانوني، دون الحاجة الى أي إجراءات لاحقة.

---

١ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٩/٥٣٦،تاريخ ٢٠١٠/٣/١١، موقع قسطاس.
٢ – المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ٢٠١٧/٦٢، تاريخ ٢٠١٧/٣/١، ديوان المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الثالث

الشروط المتعلقة بمواعيد رفع دعوى الإلغاء

حرصا من المشرع على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية، حـدد مـددا معينة يتوجب على الطاعن الالتزام بها، وهي من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتهـا، وبعد فوات المدة لا يقبل القضاء الطعن وتصبح القرارات محصنة بالإلغاء، وعليه سيتم الحديث بهذا المطلب حول: مفهوم شرط الميعاد وغاياته، امتداد ميعاد الطعن القضائي، والحالات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد.

الفرع الأول: مفهوم شرط الميعاد وغاياته:

يعرف الميعاد بشكل عام بأنه المهلة الزمنية التي يحددها القانون لإجراء عمل معـين، بحيث إذا انقضى هذا الأجل امتنع إجراء العمل [١]، أما ميعاد تقديم دعوى الإلغاء فهو الفتـرة الزمنية التي يحددها المشرع ليحق للشخص خلالها تقديم الدعوى لمخاصمة القرار التأديبي [٢]، والحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء تتمثل في رغبة المشرع في استقرار الأوضـاع والمراكز القانونية للأفراد، وعدم ترك باب الطعن في القرارات التأديبية مفتوحا لأجـل غيـر محدد. [٣]

وحدد قانون القضاء الإداري إمكانية رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوما مـن تـاريخ نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، فنصت المادة (٨ / أ) من القانون ذاته على أنه " مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر..... تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء يقدم إليها خلال (٦٠) يوما من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمسـتدعي، أو نشره في الجريدة الرسمية، أو بأي وسيلة أخرى، بما في ذلك الوسائل الالكترونيـة، إذا كـان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ، أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ". [٤]

---

١ – د. العطار، فؤاد (١٩٦٣)، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٦٤٥

٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٢

٣ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق، ص ٢١١

٤ – تضمنت المادة (١٢ / أ، ب) من قانون محكمة العدل العليا سابقا نفس النص.

وأكدت المادة (٣/٧٢) من قانون نقابه المحامين على نفس المدة أعلاه، ونصت " للمحامي المحكوم عليه حق الطعن بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي ألاستئنافي لدى المحكمة الإدارية خلال ستين يوما من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه القرار إذا كان وجاهيا أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيابيا ".

كما أكد قانون نقابة الأطباء في المادة (٥٩) على مدة الستين يوما، والتي نصت على " يكون قرار مجلس التأديب الأعلى قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية خلال ستين يوما من تاريخ صدوره إذا كان وجاهيا أو من تاريخ تبليغه إذا كان غيابيا ".

أما قانون نقابة المهندسين فقد حددها بثلاثين يوما، وذلك حسب المادة (٧٥/ د) والتي تنص على " يجوز الطعن بقرارات المجلس لدى المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوما من تاريخ تفهيم القرار إذا كان وجاهيا أو تبليغه إذا كان غيابيا ". [١]

ومع ذلك حددت بعض الأنظمة مدة طعن اقل من ذلك لبعض القرارات مثل قانون نقابة المحامين، الذي حدد مدة (١٥) يوما للطعن بقرارات: قبول تسجيل اسم المحامي في السجل الخاص أو رفضه أو استبعاده من السجل، تشكيل مجلس النقابة أو انتخاباته الداخلية أو ما يتفرع عن ذلك، حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي، في حين يقتصر شرط ميعاد الطعن كما ورد في قانون القضاء الإداري على دعوى الإلغاء فقط.[٢]

وعادة تحدد القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري فترة قصيرة نسبيا لتقديم دعوى الإلغاء، بحيث يؤدي انقضائها دون تقديم الدعوى فيها إلى سقوط حق الشخص في تقديمها لاحقا لفوات الميعاد القانوني، وتتمثل الحكمة التشريعية من ذلك إلى حث صاحب الشأن على التفكير بسرعة وتقدير جدوى تقديم الطعن إلى القضاء، وحتى لا تبقى المراكز القانونية التي ترتبت على القرار مهددة إلى ما لا نهاية. [٣]

فالمصلحة العامة تستلزم الإسراع في استقرار المراكز القانونية، وعدم تركها مهددة بالإلغاء القضائي، كما أن من مصلحة الأفراد المستفيدين من القرار الصادر، أن يطمئنوا إلى استقرار مراكزهم القانونية التي تولدت عن القرار إذا انقضت المهلة القانونية، التي يحددها

---

١ – قانون نقابة المهندسين رقم/١٥ لسنة ١٩٧٢

٢ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق، ص ٢١٢

٣ – د. أبو العثم، فهد عبد الكريم، (٢٠٠٥)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق،ط ١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٢٦٤.

المشرع للطعن بالقرار التأديبي، فمن غير المقبول أن يكون مصير المراكز القانونية ومدى ثباتها واستقرارها رهين إرادة صاحب الشأن، ليقرر تقديم دعوى إلغاء أو عدم تقديمها، ويلاحظ بان المدة التي حددها المشرع الأردني بستين يوما، تعتبر مده معقولة وكافيه تمكن الشخص من تقديم دعواه، وتعطيه فرصة كافية للتفكير في جدية تقديمها وفائدة ذلك. (١)

ويبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء وفقا لنص المادة (٨/ أ) من قانون القضاء الإداري من: اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار المشكو منه للمستدعي، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية، إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة، إضافة إلى علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علما يقينيا. (٢)

ويعتبر شرط ميعاد الطعن شرطا متعلقا بالنظام العام، ويملك القاضي الإداري التصدي له من تلقاء نفسه دون أن يطلب منه ذلك، ويترتب على فوات ميعاد الطعن تحصين القرار التأديبي، وتحصين جميع القرارات والإجراءات اللاحقة التي صدرت استنادا إليه، حتى ولو كانت مختلفة عنه ولو كانت مخالفة للقانون، ولكن انقضاء الميعاد لا يحول بين صاحب الشأن وبين تقديم دعوى تعويض بسبب الأضرار التي نجمت عن القرار غير المشروع، والذي تحصن بفوات الميعاد. (٣)

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على اعتبار شرط الميعاد متعلق بالنظام العام، ويجوز إثارته في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ويجوز للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، حيث تقول " إن المشرع بتقريره ميعاد للطعن تصبح بعده القرارات الإدارية حصينة من الإلغاء". (٤)

وتختلف بداية سريان ميعاد الطعن القضائي باختلاف القرارات الإدارية، فأقام المشرع الأردني التفرقة بين القرارات الصريحة والقرارات الضمنية، فيبدأ ميعاد الطعن في السريان في حال القرارات الصريحة من تاريخ نشرها أو تاريخ تبليغها لصاحب الشأن أو علمه بها علما

---

١ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣٣–٤٣٥.
٢ – المادة ٨/ ب من قانون المحكمة الإدارية رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.
٣ – د. الخطيب، نعمان، (١٩٨٦)، ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد ١، العدد ١، ص ١٣٢.
٤ – عدل عليا، قرار رقم ٩٩/٩٨، مجلة المحامين عدد ٩ لسنة ١٩٩٩، ص ٣٣٠٦ .

يقينيا، أما القرارات الضمنية فإن الميعاد يبدأ بعد انقضاء ثلاثين يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلبا إلى الجهة المختصة.

وأكدت المادة (٨ / هـ) من قانون القضاء الإداري على ذلك ونصت " في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلب خطيا لتلك الجهة ". [١]

كما أوضحت المادة (٨ / و) من القانون ذاته على أن الدعوى في القرارات الإدارية المنعدمة تقبل في أي وقت دون التقيد بالميعاد، وقد نصت المادة على " تقبل دعوى الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد "

وتحسب مدة الطعن من اليوم التالي ليوم النشر أو التبليغ وإذا صادف آخر يوم في الطعن عطله رسمية امتد ميعاد الطعن إلى أول يوم عمل. [٢]

وفيما يتعلق بوجوب رفع الدعوى ضمن المدة القانونية المحددة قانونا لذلك، قضت محكمة العدل العليا (قبل تعديل مدة الطعن في نقابة المحامين من شهر إلى شهرين) بأنه "....من خلال المتابعة نجد بأن المستدعي قد تبلغ بالقرار الصادر عن نقابة المحامين بتاريخ (٢٠١٤/٢/٢٧)، وانه تقدم بالدعوى بتاريخ (٢٠١٤/٣/٣٠) المصادف يوم أحد، ولما كانت مهلة تقديم الطعن تنتهي بتاريخ (٣/٢٨) والذي يصادف يوم جمعة، وأن اليوم الذي يليه (٣/٢٩) يصادف يوم السبت، وهما يوما عطلة، فإن مهلة تقديم الدعوى تمتد إلى أول يوم دوام والذي يصادف يوم الأحد (٣/٣٠) فتكون الدعوى والحالة هذه مقدمة ضمن المدة القانونية ".[٣]

وعليه يرى الباحث بأن مدة الستين يوما هي مدة معقولة ومقبولة لرافع الدعوى، ونأمل من نقابة المهندسين أن تعدل قانونها لتصبح المدة ستين يوماً اسوةً بباقي النقابات.

---

١ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٤٤٠ –٤٤٥.
٢ – م / ٢٣ / ١ من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨
٣ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠١٤/١٢٠، تاريخ ٢٠١٤/٦/٥، موقع قسطاس.

الفرع الثاني: امتداد ميعاد الطعن القضائي:

حدد المشرع الأردني كما أسلفنا إمكانية رفع الدعوى خلال ستين يوما من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن في نقابتي الأطباء والمحامين، في حين حددته نقابة المهندسين بثلاثين يوما، مما يترتب على فوات هذا الميعاد دون تقديم الدعوى تحصين القرار ضد الإلغاء القضائي، وسقوط حق الشخص في مخاصمة القرار، إلا أنه يوجد هناك بعض الاستثناءات التي أجاز القضاء الطعن بها دون التقيد بميعاد بغض النظر عن المدة، مثل: القرارات المنعدمة، ظهور المصلحة بعد انقضاء مدة الطعن لتعذر إدراك الهدف الحقيقي للقرار التأديبي، إضافة إلى حالات انقطاع [١] مدة الطعن أو وقفها [٢] .

وبينت المادة (٨ / ز) من قانون القضاء الإداري، بأن ميعاد الطعن يوقف في بعض الحالات، حيث نصت على " يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية:.1القوة القاهرة. 2رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن3. تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن " .

ويلاحظ بأن المشرع الأردني أورد الحالات السابقة على أنها حالات وقف للميعاد تؤدي إلى سريان المدة السابقة على سبب الوقف، بعد زوال السبب تستكمل مدة الستين يوما، في حين لم يشر المشرع إلى حالات الانقطاع والتي تؤدي إلى انقضاء المدة السابقة على أن يستأنف حساب مدة الطعن من جديد، وعليه يرى الباحث ضرورة أن يراعي المشرع النص على تحديد حالات الوقف وحالات الانقطاع، وذلك تمشيا مع ما استقرت عليه مبادئ القضاء الإداري التي ميزت بين حالات الوقف وحالات الانقطاع لضرورات حساب مهلة الطعن مراعاة لمصلحة الطاعن.

وعليه سنعمل على استعراض حالات قطع ميعاد الطعن القضائي لدعوى الإلغاء، وحالات الوقف، وكما يلي:

---

١ – القطع هو إسقاط المدة السابقة من الميعاد وبدء ميعاد جديد للطعن.
٢ – الوقف يعني احتساب المدة السابقة التي انقضت ضمن الأجل المحدد لرفع الدعوى بعد زوال سبب الوقف.

البند الأول: التظلم

يعرف التظلم بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن خلال الميعاد المحدد قانونا إلى الجهة مصدرة القرار أو رئاستها، يطلب فيه إعادة النظر في القرار التأديبي الصادر بحقه، إما بسحبه أو تعديله أو إلغاءه لعدم مشروعيته، ويعتبر وسيلة قانونية من الوسائل التي تسمح للشخص باستصدار قرارا متفقا مع القانون. (١)

ويعتبر التظلم من حالات قطع الميعاد، ويمثل إحدى أهم الضمانات الإجرائية بالنسبة للقرار التأديبي، حيث نصت عليه غالبية التشريعات التأديبية، ويعتبر من أهم وسائل تحريك الرقابة النقابية التي تمارسها النقابة أو السلطة المختصة بالتأديب على نفسها، من خلال طلب العضو المتضرر من سلطة التأديب أو النقابة إعادة النظر بالقرار التأديبي، وقد يُلزم المشرع العضو المخالف باللجوء إلى التظلم قبل اللجوء إلى القضاء (تظلم وجوبي)، وقد يكون عكس ذلك (تظلم اختياري)، أو قد يستبعد المشرع أصلا اللجوء إلى التظلم صراحة عندما يعتبر القرار الصادر قطعياً، بحيث لا يجوز إعادة النظر به بقصد سحبه أو تعديله، وقد يُقدم التظلم إلى مصدر القرار نفسه (التظلم ألولائي) أو إلى رئيس مصدر القرار (التظلم الرئاسي) أو إلى لجنة يحددها المشرع، ولا يشترط في التظلم شكلاً معيناً، فيمكن أن يقدم باستدعاء عادي أو بكتاب رسمي، ويجوز تقديمه مباشرة أو إرساله بالبريد العادي أو المسجل أو المستعجل، كما لا يشترط أن يتضمن أسباباً قانونية محددة، بل يمكن للعضو أن يضمن تظلمه أي اعتبارات قانونية. (٢)

وبينت المادة (٨/ ج، د) من قانون القضاء الإداري أحكام التظلم وعدم جواز الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية إذا كان التظلم وجوبيا إلا بعد استيفائه.

وبخصوص النقابات محل الدراسة: أشارت المادة (٧٢ / ٢) من قانون نقابة المحامين إلى أن قرار مجلس التأديب يخضع للاعتراض لدى مجلس النقابة، فنصت على " يخضع قرار المجلس التأديبي للاعتراض لدى مجلس النقابة الذي له النظر فيه، أو إحالته لأي من المجالس التأديبية الاستئنافية المشكلة بموجب أحكام هذا القانون، خلال خمسة عشر يوما

---

١ – د.الحلو، ماجد /القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٥، و د. فودة،عبد الحكيم /الخصومة الإدارية،مرجع سابق، ص ١٠١
٢ – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق، ص ٢٣٢، و د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٧–٤٤٩.

من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه، إذا كان وجاهيا، أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه، إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيابيا ".

هذا ولم يتضح من صيغة النص أنه تظلم وجوبي أم اختياري، كون الفقرة الثالثة من نفس المادة تابعت القول بأنه يحق للمحامي الطعن بالقرار لدى المحكمة الإدارية خلال (٦٠) يوما دون الاشتراط بالاعتراض، وعليه فان الباحث يرى بان الاعتراض المشار إليه هو اعتراض اختياري وليس وجوبي.

وكذلك الحال بالنسبة إلى قانون نقابة الأطباء فقد أكد على التظلم واستئناف قرار مجلس التأديب أمام مجلس التأديب الأعلى، وذلك من خلال المادة (٥٧ / أ)، والتي تنص على " يحق للمجلس وللمشتكي وللمشتكى عليه استئناف القرار الصادر عن مجلس التأديب إلى مجلس التأديب الأعلى "، وحددت الفقرة (ب) من نفس المادة مدة الطعن وهي ثلاثين يوما، حيث نصت على " يقدم الاستئناف بواسطة أمين سر النقابة خلال ثلاثين يوما تبدأ من اليوم التالي لتفهم الحكم إذا كان وجاهيا "، أما قانون نقابة المهندسين فإنه لم يتطرق إلى التظلم أو استئناف قرار مجلس التأديب أمام أي من هيئات النقابة.

وللتظلم العديد من المزايا سواء للنقابة (سلطة التأديب) أو الأعضاء، فمن ناحية النقابة فإن التظلم يُعد وسيلة أو أداة لاكتشاف أوجه الخلل والقصور التي تشوب إجراءات ومراحل إعداد القرار وإصداره، كما أنه طريق سهل لإنهاء المنازعة في مراحلها الأولى، ويجنب احتمال قيام القضاء بإلغاء القرارات النقابية، مما قد يسبب لها الإحراج والضرر المالي، إضافة إلى أنه يخفف العبء على القضاء بإنهاء المنازعات في بدايتها. (١)

أما بالنسبة للأعضاء فإن التظلم يسمح لهم بإعادة النظر بالقرارات الصادرة بحقهم، واستصدار قرارات تستجيب لمطالبهم ومصالحهم، بأسهل الطرق واقلها جهدا ووقتا ومالا، علاوة على أن استجابة سلطة التأديب أو النقابة لمطالب الأعضاء، سينعكس إيجابا على العلاقة، ويزيد من جسور الثقة والاحترام المتبادل بينهم، إضافة إلى أنه قد يُغني عن اللجوء إلى القضاء، إلا أنه لا يُلغي حقهم في ذلك لاحقا.(٢)

---

١ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٨، و الجبوري / القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٨٣

٢ – د.الطماوي / قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٣، و شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

ويشترط بالتظلم القاطع لميعاد الطعن عدة شروط أساسية بحيث يؤدي تخلف أي منها إلى عدم قطع الميعاد، وهي: أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة، أن يكون مجديا وحقيقيا، وأن يقدم بعد صدور القرار، وخلال ميعاد الطعن، وضد قرار قابل للتظلم، وأن يتضمن الأسباب والمبررات القانونية التي أدت إلى تقديمه، وأن يبين المتظلم طلباته إزاء القرار كتعديله أو سحبه، مما يسهل على الجهة المصدرة للقرار، دراسته بجدية واتخاذ القرار المناسب بخصوصه. (١)

وقد ينتج التظلم أحد أمرين: أولهما قبول التظلم والاستجابة لطلبات العضو المتظلم وبالتالي سحب القرار أو تعديله أو إلغائه، أما الآخر يتمثل في رفض التظلم بشكل صريح، أو ضمنيا بعدم الإجابة عليه. (٢)

وعليه فإن التظلم يُعد ضمانة قانونية لاحقة يلجأ إليها العضو النقابي بعد صدور القرار التأديبي، في سعي المشرع الى تحقيق المزيد من العدالة والمحافظة على الحقوق.

البند الثاني: تقديم الدعوى لمحكمة غير مختصة

بينت المادة (٨/ ز/٢) من قانون القضاء الإداري، بأنه يوقف ميعاد الطعن عند رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة خلال مدة الطعن، ونصت المادة على " يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية:...... ٢- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن ٣- تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن ".(٣)

ومع أن قانون القضاء الإداري الأردني اعتبر هذه الحالة من حالات وقف الميعاد، إلا انه خالف بذلك ما استقر عليه القضاء الإداري من حيث أن حالة تقديم الدعوى إلى محكمة غير مختصة هي حالة قطع لميعاد الطعن وليس وقف، وأنها تؤدي إلى حساب ميعاد جديد، يبدأ من تاريخ صدور حكم المحكمة بعدم الاختصاص.(٤)

---

١ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٠.
٢ – د.ياقوت، محمد ماجد /شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢١٤.
٣ – قانون المحكمة الإدارية رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧،العدد/٥٢٩٧، ص ٤٨٦٦.
٤ – د.شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٥

وحتى ينتج رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة أثره في قطع الميعاد، فإنه يجب أن تتوافر فيه الشروط التالية: أن ترفع الدعوى خلال المدة المقررة قانونا لرفع دعوى الإلغاء، أن ترفع الدعوى إلى محكمة داخلة في جهة من جهات القضاء، أن يكون مضمون الدعوى إلغاء القرار. (١)

البند الثالث: طلب المساعدة القضائية:

بينت المادة (٨ / ز/٣) من قانون المحكمة الإدارية، بأن ميعاد الطعن يوقف في بعض الحالات، ومنها طلب المساعدة القضائية، حيث نصت على " يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية..........3. تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن " .

ومع أن قانون القضاء الإداري الأردني اعتبر هذه الحالة من حالات الوقف، إلا أن الفقه والقضاء قد اجمعا على اعتبارها من حالات القطع، وتحدث هذه الحالة عندما يلجأ العضو المتضرر إلى المحكمة طالبا إعفائه من دفع الرسوم المطلوبة لتسجيل الدعوى، مما يترتب عليه قطع الميعاد، وتكمن الحكمة من ذلك إلى تلافي سقوط حق صاحب الشأن في رفع الدعوى إذا ما تأخر صدور القرار في طلب الإعفاء إلى ما بعد الستين يوما المقررة لرفع الدعوى، مما يتنافى مع روح العدالة التي يهدف القضاء الإداري إلى تحقيقها. (٢)

البند الرابع: القوة القاهرة:

تعرف القوة القاهرة بأنها الحادث المفاجئ عن إرادة الطاعن والذي لا يمكن توقعه أو منعه عند حدوثه، وللقضاء السلطة التقديرية في اعتماد الحالة قوة قاهرة من عدمها، ويقع عبء إثباتها على عاتق الطاعن، ولا يعود سريان الميعاد إلا بانتهاء القوة القاهرة. (٣)

وتعتبر القوة القاهرة سبب من أسباب وقف ميعاد الطعن، حيث يمنح صاحب الشأن مهلة إضافية مساوية لمدة القوة القاهرة فقط، حال إذا اثبت انه لم يُباشر حقوقه في المواعيد المقررة، بسبب ما أحاط به من عوامل القوة القاهرة التي سلبته قدرة التصرف الحر، وجعلته

١ – د.عامر، فؤاد احمد، (٢٠٠١)، ميعاد رفع الدعوى، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٢٥٥.
٢ – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٢٦، و د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٥
٣ – د. بسيوني، عبدالله عبد الغني، (١٩٩٦)، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشاة المعارف، ص ١٥٢.

في حالة استحالة مطلقة، ويتوجب على القضاء التحقق من مدى هذه الاستحالة التـــي يـــدعيها صاحب الشأن. [١]

وبينت المادة (٨ / ز/١) من قانون المحكمة الإدارية، بأن ميعاد الطعن يوقــف فـــي بعض الحالات ومن بينها القوة القاهرة، حيث نصت على " يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية:.1القوة القاهرة .2....".

[١] – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٦

الفرع الثالث: الحالات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد

هناك عدة استثناءات أو حالات لا يتقيد فيها الطعن بالميعاد المحدد حسب قوانين نقابات محل الدراسة، وتشمل هذه الاستثناءات الحالات التالية:

١- القرارات التأديبية المنعدمة:

وهي القرارات المشوبة بمخالفة جسيمة تجعلها تفقد صفتها الشرعية، بسبب صدورها لعيب جسيم في الاختصاص، وقد أشار قانون القضاء الإداري الأردني صراحة إلى هذا النوع من القرارات، وجعل باب الطعن مفتوحا فيها إلى أي وقت دون التقيد بشرط الميعاد، وذلك حسب المادة (٨ / و)، التي نصت على " تقبل دعوى الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد "، وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الملغاة بأنه " إذا كان القرار الإداري مشوبا بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام، فلا يتقيد الطعن فيه بميعاد". [١]

٢- ظهور المصلحة بعد انقضاء مدة الطعن:

قد يتأخر اكتشاف صاحب الشأن لمصلحته في طلب إلغاء أحد القرارات الفردية إلى ما بعد فوات ميعاد الطعن، لتعذر إدراك الهدف الحقيقي للقرار، بمعنى أن تكون المصلحة في رفع الدعوى موجودة أصلا ومنذ صدور القرار، إلا أن ظهورها لصاحبها تأخرت بفعل النقابة أو الجهة مصدرة القرار التي اخفت الهدف الحقيقي من إصدار قرارها، وتحقيقا للعدالة ولكون صاحب المصلحة معذورا فقد أجاز القضاء الإداري في مثل هذه الحالة رفع دعوى خلال ستين يوماً من ظهور المصلحة. [٢]

مما سبق نلاحظ بأن القضاء الإداري لديه مرونة بالنسبة لأمتداد ميعاد الطعن في بعض الحالات، مراعاة للاعضاء وحماية لحقوقهم، مما يشكل ضمانة إضافية لتحقيق العدالة والمحافظة على استقرار المراكز القانونية.

---

١ – عدل عليا، قرار رقم ١٢٦ / ٨٥، منشورات مركز عدالة.

٢ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني / مرجع سابق ص ٢٣٢ نقلا عن ماجد الحلو ومحمد رفعت عبد الوهاب / القضاء الإداري، ١٩٩٤، ص ٩٠

المطلب الرابع

شرط انتفاء الطعن الموازي

ويعني هذا الشرط عدم قبول دعوى الإلغاء شكلا، إذا كان بإمكان العضو المتضرر أن يسلك طريقا قضائيا آخر يتمكن بمقتضاه أن يصل إلى ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء، أي أن الطعن بالإلغاء لا يقبل من العضو ضد القرار التأديبي، إلا إذا كان هذا العضو لا يملك طريقا مقابلا للوصول إلى نفس النتيجة، بواسطة طعن آخر يقدم إلى جهة قضائية أخرى . [١]

وقد استقر القضاء الإداري على هذا الشرط، في حين حاول الفقه إيجاد سند قانوني له، خاصة وأن التشريعات المتعلقة بالقضاء الإداري قد تخلو من النص صراحة على مثل هذا الشرط , فالبعض ربطه بالطبيعة الاحتياطية لدعوى الإلغاء، والبعض ربطه في احترام قواعد الاختصاص بين المحاكم المختلفة، ويذكر بأن المشرع الأردني لم ينص على فكرة الطعن الموازي في قانون القضاء الإداري. [٢]

ويشترط لإمكان الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لوجود طريق الطعن الموازي، توافر عدة شروط منها:

١- أن يكون طريق الطعن المقابل دعوى قضائية:

أي أن ترفع الدعوى أمام مرجع قضائي، فالتظلم لإعادة النظر في القرار التأديبي لا يعد طعنا قضائيا، وبالتالي لا يعتبر طعنا موازيا. [٣]

وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه " حيث أن من المستقر في الفقه والقضاء الإداري أن القضاء الإداري لا يختص في النظر بالطعن بالقرار الإداري إلا عند عدم وجود طعن موازي، يحقق للطاعن جميع المزايا التي تحققها له دعوى الإلغاء، فيكون هذا الدفع واردا، مما يوجب رد هذه الدعوى شكلا لعدم الاختصاص " [٤]

---

١ – د. الشوبكي، عمر محمد، (٢٠٠١)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ج١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٣٣٥.
٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، ج ١ ، مرجع سابق، ص ٥٠٤–٥١٠.
٣ – د. الظاهر،خليل،(١٩٩٩)،القضاء الإداري،ط ١،عمان،دار الثقافة للنشر والتوزيع،ص ٢٠١
٤ – عدل عليا، قرار رقم ١٨١/ ٢٠٠٦، تاريخ ٢٠٠٦/٦/١٣،مركز قسطاس

كما قضت في حكم آخر لها بأنه " حيث أن محكمة العدل العليا لا تختص بالنظر في القرار الإداري، إلا عند عدم وجود مرجع طعن موازي يمنح الطاعن جميع المزايا التي تمنحها له دعوى الإلغاء، وحيث أن الطعن الموازي قائم فعلا بالنسبة للمستدعي بالقضية المقامة من قبله أمام محكمة البداية بخصوص النزاع نفسه، فإن ما ينبني على ذلك أنه يتعين رد الدعوى لعدم الاختصاص ". (١)

٢- أن يكون طريق الطعن الموازي دعوى وليس دفعا:

ويعني ذلك أنه لا يكفي لوجود الطعن الموازي الذي يؤدي إلى عدم قبول دعوى الإلغاء، بل يشترط أن يأخذ الطعن شكل الدعوى المباشرة التي يكون المدعي رفعها أمام القضاء المختص التي أناط به المشرع ولاية النظر في شرعية القرار التأديبي. (٢)

٣- أن يكون الطعن الموازي من اختصاص محاكم قضائية أخرى، بمعنى أن يكون الطعن من اختصاص مرجع قضائي آخر سواء أكان قضاء إداريا أم عاديا. (٣)

٤- أن تكون نتائج الدعوى الموازية مساوية لنتائج دعوى الإلغاء:

أي إمكانية الحصول على نتائج وآثار تتعادل مع تلك التي سيحصل عليها العضو من دعوى الإلغاء (٤)، وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الملغاة بقولها " وإن كانت محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية النظر في طلبات الإلغاء إذا كان هناك طعن موازي يمكن اللجوء إليه، إلا أن الفقه والقضاء قد استقرا على أنه يشترط في الدعوى القضائية الموازية أن تحقق كل ما تحققه دعوى الإلغاء من الناحية القانونية، وحيث أن من المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء هو أن يكون للحكم الصادر فيها اثر على الكافة، وحيث أن إقامة الدعوى الحالية أمام المحاكم المدنية لا تحقق الميزة، وذلك لأن أثر الحكم الذي يصدر فيها يكون نسبيا مقصورا على الخصوم في الدعوى وبالنسبة إلى موضوعها الذي يصدر الحكم بخصوصه فقط ولا يسري على الكافة مما يضطر الأفراد المعنيين إلى أن يرفعوا قضايا متعددة بشان القرار الواحد

---

١ – عدل عليا،قرار رقم ٢٠٠٤/٣٠٠،تاريخ ٢٠٠٤/٩/١٥،مركز قسطاس
٢ – احمد، نجيب خلف كاظم محمد /القضاء الإداري،مرجع سابق ص ١٥٦
٣ – د.العاني، وسام صبار، (٢٠١٥)، القضاء الإداري، ط ١،بغداد،دار السنهوري،ص ٢٤٣
٤ – د. الجرف،طعيمة،(١٩٨٤)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية ص ١٦٤

كلما طبقته الإدارة عليهم فإنه يترتب على ذلك الدفع بوجود طريق طعن موازي غير وارد".[١]

هذا ويرى الباحث بأنه يستحب على المشرع أن يعمد إلى تعديل كافة النصوص القانونية أينما وردت، بإلغاء أي صلاحية لأي جهة قضائية للنظر في أي نزاع ذو طبيعة إدارية، وتحويل هذا النوع من الدعاوى إلى المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل، وبالتالي التخلص من فكرة الدعوى الموازية.

١ – عدل عليا قرار رقم ٥ / ١٩٩٦ تاريخ ١٩٩٦/١٠/٥، مركز قسطاس

الفصل الثالث

أوجه إلغاء قرارات التأديب النقابية

مع أنه لابد من توافر عدة أركان في القرار التأديبي، إلا أن توافر هذه الأركان لا يعني صحة القرار وسلامته من كل عيب، فقد يشوبه سبب من أسباب الطعن التي يحددها المشرع [1]، فأسباب الإلغاء تعني تلك العيوب التي تصيب القرار التأديبي، فتجعله غير مشروع ويستحق الإلغاء، ويكفي لإلغاء القرار المطعون فيه، أن يكون مشوبا بأحد هذه العيوب وليست جميعها [2]، فبعد أن تقوم المحكمة الإدارية بالتأكد من توافر الشروط الشكلية لقبول الدعوى، تعمل على تفحص موضوعها من حيث شرعية القرار المطعون فيه، أو عدم شرعيته، بحيث يترتب على ذلك: إما إلغاء القرار أو رد الدعوى .[3]

وحدد قانون القضاء الإداري أسباب الطعن في القرار الإداري بشكل عام ومنها القرارات التأديبية، فنصت المادة (٧ / أ) على " تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه، أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من ألأسباب التالية: ١- عدم الاختصاص ٢- مخالفة الدستور أو القوانين أو ألأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ٣- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل ٤- إساءة استعمال السلطة ٥- عيب السبب ". [4]

وقد أكدت المادة أعلاه على أن جواز أسباب الطعن، بالاستناد على سبب واحد أو أكثر من هذه الأسباب، ويمكن تصنيف هذه الأوجه إلى مجموعتين هما: عدم المشروعية الشكلية والتي تضم (عيب عدم الاختصاص والشكل والإجراء) وعدم المشروعية الموضوعية وتشمل (عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استخدام السلطة) , وهي تسميات فقهية نظرية، ليس لها أهمية عملية، ولعرض هذه الأوجه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: نعرض في الأول: العيوب الشكلية (عيب عدم الاختصاص والشكل والإجراء)، وفي الثاني: العيوب الموضوعية (عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استخدام السلطة).

---

[1] – د.الحلو / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٤

[2] ـ د.الطماوي / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٢، ود.كنعان / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق،ص ٢٣٥.

[3] – د.حافظ،محمد /القضاء الإداري،مرجع سابق ص ٦٣٢.

[4] – قانون القضاء الإداري رقم ٢٧، لسنة ٢٠١٤.

المبحث الأول

العيوب الشكلية

تصيب القرار التأديبي أحيانا عيوب شكلية أو خارجية فتجعله غير مشروع ويستحق الإلغاء، وذلك بعد أن تستوفي دعوى الإلغاء كافة شروط إقامتها وقبولها، وتتمثل هذه العناصر – والتي يبسط القضاء الإداري رقابته عليها – في عنصري: الاختصاص، والشكل والإجراء، بحيث يحق للمحكمة إذا وجدت أن القرار التأديبي مشوب بأي عيب من هذه العيوب أن تحكم بإلغاء القرار، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

- المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص
- المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراء

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص

يُعد هذا العيب من أهم أوجه الإلغاء بشكل عام، وفيه تتجاوز السلطة المختصة في التأديب حدود اختصاصها، ويظهر هذا العيب في صورتين: عيب عدم لاختصاص البسيط، وعيب عدم الاختصاص الجسيم، وعليه سنبحث فيه من خلال تناوله في ثلاثة فروع:

- الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص
- الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص

يعرف الاختصاص بأنه التأهيل القانوني الذي يتمتع بمقتضاه مصدر القرار عند إصداره قراره، أو قيامه ببعض التصرفات القانونية، سواء من الناحية النوعية، أو الزمنية أو المكانية، ويتحقق هذا العيب إذا لم يندرج القرار الصادر ضمن صلاحيات السلطة التأديبية التي أصدرته، أي عندما تقع مخالفة لقواعد توزيع الاختصاص، أو تجاوزها، أو غياب التأهيل القانوني لإصداره. (١)

وتعرف قواعد الاختصاص بصفة عامة، بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات، والقاعدة أن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى مجلس النقابة، الالتزام بحدود الاختصاص كما رسمها المشرع له صراحة أو ضمنا، وأن المشرع في تحديده للاختصاص فإنه قد يعهد به إلى فرد معين، أو إلى هيئة بذاتها، أو قد يحوله إلى عدة أشخاص أو هيئات كلا على حده، أو قد يشترط مشاركه عدة أفراد أو هيئات وتعاونها معا بحيث لا يمكن إبرام التصرف إلا موافقتها جميعا.(٢)

١ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٨٩، د. الحلو،ماجد راغب / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧٥، ابو قصيصة، محمد محمود،(١٩٩٠)، مبادئ القانون الإداري السوداني، الخرطوم، دار جامعة أم درمان، ص ٧٨، كنعان، نواف، (٢٠١٢) /القضاء الإداري في الأردن،ط ١ عمان، ص ٢٤٧.

٢ – د. الطماوي /القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٦-٦٧٩، د. كنعان /القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ٢٣٧، حافظ محمود /القضاء الإداري، ص ٦٣٣

أما عيب عدم الاختصاص فإن الفقه والقضاء الإداريان يعرفانه بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر[١] ، أو عدم المشروعية التي تشوب القرار التأديبي لمخالفته من حيث مُصدره قواعد توزيع الاختصاص، لذلك يقتصر هذا العيب على الحالات التي يكون فيها القرار صادر من شخص آخر أو جهة غير التي حددتها وعينتها قواعد الاختصاص. [٢]

فالمشرع يعقد الاختصاص بإصدار القرار التأديبي لفئة معينة، نظرا لما يترتب على تلك القرارات من تأثير مباشر في المراكز القانونية، إضافة لما يمثله من ضمانة مهمة للعضو، والتي تتمثل في عدم تعرضه لعقوبة تأديبية، إلا إذا كانت صادرة من سلطة مختصة، ويستمد مصدر القرار أو السلطة التأديبية صلاحية إصدار القرارات التأديبية، من عدة مصادر تتمثل في: النص القانوني، التفويض، الحلول [٣]، الإنابة [٤]، السلطة الرئاسية، قاعدة توازي الاختصاص. [٥]

وقد اتفق الفقه والقضاء الإداريان على أن القواعد المنظمة لاختصاص السلطات الإدارية ومنها التأديبية، تعتبر الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء التي تتعلق بالنظام العام، فلا يجوز الخروج عليها، أو الاتفاق على تعديلها، ويذهب البعض إلى أن ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، يؤدي إلى اعتبار القرار الذي يصدر مشوبا بهذا العيب باطلا بطلانا لا يصححه التعديل اللاحق من صاحب الاختصاص الذي اعتدى على اختصاصه، ويترتب على اعتبار عيب عدم الاختصاص من النظام العام ما يلي: [٦]

- للمحكمة أن تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها ولو لم يثره الخصم، وإذا تنازل صاحب المصلحة عنه فان القاضي يتصدى له ويحكم به.

[١] – د. الطماوي /القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٦٨٠

[٢] – د.البنا، محمود عاطف، (١٩٨٨)، الوسيط في القضاء الإداري – قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ١٣٣

[٣] - الحلول : قيام شخص معين بممارسة الاختصاصات المسندة إلى صاحب الاختصاص الأصيل نظرا لاستحالة ممارسة الأصيل لاختصاصاته عمليا أو قانونيا ويتحقق الحلول عندما يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل فترة زمنيه معينة، فيحل محله وبحكم القانون الشخص الذي حدده وعينه المشرع مسبقا.

3- الإنابة : الحالة التي يكلف فيها شخص بأداء مهمات شخص آخر مؤقتا نظرا لتغيب شاغلها بصورة مؤقتة أو دائمة او بعد انتهاء خدماته لحين تعيين خلفا للأصيل أو عودة الأصيل إلى عمله.

[٥] – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٦٩١-٦٩٣، وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني / مرجع سابق، ص ٢٣٨.

[٦] – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

- يجوز للطاعن إثارة الدفع به في أي وقت من مراحل الدعوى وقبل الفصل فيها.
- لا يجوز للنقابة أو سلطة التأديب الاتفاق مع الأعضاء على تعديل قواعد الاختصاص.
- لا يجوز لأي شخص أو أية جهة ما أن تفوض اختصاصها الممنوح لها بموجب التشريعات أو تتنازل عنه إلى أي شخص أو جهة معينة إلا إذا أجاز لها القانون ذلك.
- إذا صدر القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص، لا تملك الجهة مصدرة القرار تصحيح القرار بإجراء لاحق عن طريق إجازته من المرجع المختص، ولكن المرجع المختص يملك إصدار قرارا إنشائيا جديدا يسري من تاريخ صدوره.
- عدم جواز مخالفة قواعد الاختصاص إلا في ظروف استثنائية تبرر تلك المخالفة وتحت رقابة القضاء.

هذا ولا يمكن تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص، بالتصديق اللاحق أو إقراره من الجهة المختصة، كما لا يجوز للنقابة أو سلطة إصدار القرار أن تتفق مع الأعضاء على تعديل قواعد الاختصاص أو التنازل عن الاختصاص الممنوح لها بموجب القانون. [١]

وقضت محكمة العدل العليا بأنه " يعتبر الاختصاص ركنا من أركان القرار التأديبي، ويستلزم لمشروعيته أن يكون صادرا عمن يملك الصلاحية والاختصاص في إصداره، فيكون القرار المطعون فيه باطلا ومشوبا بعيب عدم الاختصاص، إذا صدر دون أن يكون المستدعى ضده مختصا بإصداره ". [٢]

الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص:

يفرق الفقه والقضاء الإداريان بين نوعين رئيسين في عيب عدم الاختصاص، تبعا لجسامة هذا العيب، هما: عيب عدم الاختصاص الجسيم، وعيب عدم الاختصاص البسيط، ولكونه لا يوجد معيار دقيق للتمييز بين العيبين الجسيم والبسيط، فإن تقدير درجة العيب ترجع

---

١ – د.الظاهر / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٧

٢ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٢/١١٣، تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٨، موقع عدالة.

للقاضي الإداري، الذي عليه أن يقدر ذلك وفقا لظروف وملابسات كل حالة على حدة [1]، ولأهمية ذلك سنبحث هاتين الصورتين على النحو الآتي:

البند الأول:عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

تبلغ جسامة العيب في هذه الصورة مبلغا جسيما يصل بالقرار التأديبي إلى درجة الانعدام، أي أنه لا يتمتع بأية صفة إدارية، ولا يترتب عليه أية حقوق، كما أنه لا يتحصن من الطعن رغم مرور الميعاد المقرر قانونا لذلك، وبالتالي فإن هذا القرار لا يصدق عليه وصف القرار التأديبي الصحيح، بل يعد عملا ماديا، يدخل في إطار التعدي أو الغصب، ولا تتولد عنه أية آثار قانونية منتجة. [2]

وقد عرفت محكمة العدل العليا القرار المنعدم بأنه " القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم بحيث يفقد خصائص القرار الإداري، وينحدر به إلى درجة الانعدام، كأن يكون صادرا عن فرد عادي، أو هيئة غير مختصة أصلا بإصداره، أو أن يصدر عن سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى، أو عن شخص ليس من صلاحياته إصدار القرار...". [3]

كما أكدت في حكم لاحق لها الأثر القانوني للقرار المعيب بعيب غصب السلطة بقولها " استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن انعدام القرار الإداري لا يتحقق إلا حيث يكون العيب اللاحق به صارخا ينحدر به إلى غصب السلطة أو إلى شائبة انعدام المحل " [4].

وقد أكدت المحكمة الإدارية على ذلك بقولها " استقر الاجتهاد القضائي على انه يعتبر القرار التأديبي قرارا منعدما، إذا شابه عيب جسيم يفقده خصائصه كقرار إداري، ويخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة ". [5]

ومع أن القرار المنعدم لا يترتب عليه أي آثار، ويعد غير موجود منذ صدوره من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية العملية موجود، ويبقى أصحاب المصلحة مهددين بوجوده، وقد تقوم الجهة المصدرة بتنفيذه جبرا، وعندها تكون قد ارتكبت اعتداء ماديا. [1]

---

[1] – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٣٨
[2] – د. نده، إبراهيم حنا(١٩٧٢) القضاء الإداري في الأردن، عمان، جمعية عمال المطابع الوطنية، ص ٣٥٨.
[3] – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٦/٤١، تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٧، مجلة المحامين، عدد ٤، سنة ٢٠٠٧، ص ٥٦٦.
[4] – عدل عليا /قرار رقم ٩١/٧٢،مجلة المحامين، العددان ٤ و٦ لسنة ١٩٩٢
[5] – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٩٢، تاريخ ٢٠١٥/٤/١٥، قسطاس.

وقد اتفق الفقه والقضاء على تحديد حالات أو صور محددة لاغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص الجسيم، يمكن عرضها فيما يلي: (٢)

١. صدور القرار من فرد عادي ليس له أي صفة لإصداره

وتتم هذه الحالة عندما يقوم شخص ليس له أي علاقة بالسلطة التأديبية، أو النقابة أصلا، بإصدار قرار تأديبيا، فيكون هذا القرار عملا لا يترتب عليه أي آثار قانونية، وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل العليا الملغاة، بقولها السابق بخصوص القرار المنعدم " كأن يكون صادرا عن فرد عادي "، إلا انه يستثنى من هذه القاعدة " نظرية الموظف الفعلي " وذلك عند صدور القرار من فرد عادي ليس له علاقة بالنقابات أو مجلسها في الظروف الاستثنائية غير العادية (كحماية للحقوق المكتسبة، أو انتظام سير العمل وتقديم الخدمات المهنية). (٣)

والموظف الفعلي هو الشخص الذي يشغل وظيفته دون توفر الصفة اللازمة أو الصحيحة، وذلك لبطلان تعيينه أو انتهاء أثره، مع توافر اعتبارات عملية معينة تقتضي الاعتراف بسلامة تصرفاته أو تخفيف آثار انعدامها أو بطلانها، حيث تعتبر القرارات الصادرة عن هذا الشخص، صحيحة وتنتج آثار قانونية، وذلك إعمالا لمبدأ دوام تقديم الخدمات (سير المرفق العام) وحماية للحقوق المكتسبة للمتعاملين مع المهنة أو النقابة. (٤)

وأكدت محكمة العدل العليا على هذا الاستثناء بأنه " ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي يقوم بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة، ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلا ". (٥)

٢. صدور القرار من شخص ليس له صلة بإصدار القرارات:

تتمثل هذه الحالة عند عدم احترام قواعد توزيع الاختصاص أو عدم التقيد بها، ومن حالاتها قيام عضو عام من أعضاء النقابة، بإصدار القرار التأديبي، حيث تعد هذه الحالات

---

١ – د.جمال الدين، سامي، (٢٠٠٠)، أصول القانون الإداري، ج ١، القاهرة، دار النهضة، ص ٢١٢.
٢ – د.الطماوي /القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٦٨٦.
٣ – د.كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٤٢.
٤ – د.القبيلات، حمدي،(٢٠١١)، الوجيز في القضاء الإداري ،ط ١، عمان، دار الثقافة،ص ٣٣٨.، البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٠.
٥ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٠٦ /٧٢، مجلة المحامين لسنة ١٩٧٣، نقلا عن العتوم، منصور / القضاء الإداري، ص ١٣١.

اغتصاب للسلطة، وأن مثل هذا القرار يُعد مُنعدما ولا وجود له من الناحية القانونيـــة، بســـبب انعدام صلاحية هؤلاء الأشخاص. (١)

٣. اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص مجالس التأديب:

يتم في هذه الحالة اعتداء السلطة الإدارية وقيامها بإصدار قـــراراً يـــدخل فـــي أحـــد اختصاصات مجالس التأديب، بحيث يعد القرار معدوماً، لاعتباره حالة اغتصاب للســـلطة، إلا في الحالات التي يمنح القانون المجالس أو اللجان الإدارية في إحدى النقابات محل الدراســـة، سلطة الفصل في طائفة محددة من المنازعات. (٢)

البند الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط

يعد من أكثر صور عيب عدم الاختصاص انتشارا في الواقع العملي وأقل خطورة من العيب السابق (٣)، وهو لا يبلغ فيه عدم الاختصاص هذا المبلغ من الجسامة كعدم الاختصـــاص الجسيم، وتتمثل صوره، في مخالفة قواعد توزيع الاختصاص مخالفة لا تنحدر به إلى درجـــة الانعدام، فإذا شاب القرار التأديبي هذا العيب يؤدي إلى بطلانه وقابليته للإلغاء، ضـــمن المـــدة التي يحددها المشرع ليقدم الطاعن خلالها دعواه، فإذا انقضت هذه المدة فإن القـــرار التـــأديبي المشوب بالعيب البسيط يصبح محصنا من الطعن بالإلغاء (٤)، ويظهر هذا النوع عادة في ثلاثة صور تقليدية هي:

أولا: عدم الاختصاص الموضوعي (٥)

ويتعلق هذا العيب بموضوع القرار ومادته، كأن يصدر القرار من شخص في موضوع لم يجعله القانون من اختصاصه، أي إذا اتخذت السلطة التأديبية قراراً تأديبياً فـــي مجـــال أو موضوع يندرج من اختصاص جهة أخرى، ويأخذ عدم الاختصاص الموضوعي صورة القرار الايجابي كأن يصدر من سلطة تأديبية، في حين هو من اختصاص سلطة تأديبية أخرى، أو قد

---

١ – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٤٥.
٢ – د.عثمان، خليل عثمان،(بدون سنة طبع)، مجلس الدولة ورقابة أعمال الإدارة،ط ٥، بغداد، عالم الكتب، ص ٣٠.
٣ – د.الصروخ، مليكة،(٢٠١٠)، القانون الإداري،ط ٤، الدار البيضاء، مطبعة النجاح، ص ٢٨٩.
٤ –_د. الطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٩٩٧، ود. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني / مرجع سابق، ص ٢٣٨– ٢٤٦.
٥ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق ص ٧١٠–٧١٤،فوده / الخصومة الإداريـــة، مرجـــع ســـابق ص ١٦٩.، حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجـــع ســـابق، ص ٦٣٨ ، الطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٩٩٨، كنعان / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص٢٤٦

يأخذ صورة القرار السلبي وذلك في حالة امتناع السلطة التأديبية المختصة عن اتخاذ إجراءات إصداره اعتقادا منها أنها لا تملك إصداره، ولهذا النوع عدة صور منها:

١- اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى موازية لها:

وتحدث هذه الحالة عندما تقوم جهة إدارية بالتجاوز على اختصاص جهة إدارية أخرى موازية لها، ولا تربطها بها علاقة تبعية أو إشراف، أما إذا منح المشرع الاختصاص في إصدار القرار لأكثر من جهة، ففي هذه الحالة إذا أصدرت إحدى الجهتين القرار فإنه لا يجوز للجهة الأخرى إصدار قرارا آخر يتعارض مع القرار الأول. (١)

ومن حالات هذه الصورة قيام لجنة التحقيق في إحدى النقابات محل الدراسة بإصدار القرار التأديبي نيابة عن مجلس التأديب.

٢- اعتداء السلطة الرئاسية على اختصاص السلطة المرؤوسة:

تتولى في الأصل السلطة الرئاسية في النقابة ممثلة بمجلس النقابة، حق الرقابة والإشراف والتوجيه والتعقيب، وبالتالي حق الموافقة على إصدار القرار التأديبي أو التصديق عليه أو تعديله أو إلغائه، إلا أن هناك استثناء على ذلك في حالة قيام المشرع بمنح المرؤوس بعض الصلاحيات في إصدار القرارات التأديبية دون تعقيب من مجلس النقابة، وهنا لا يجوز لرئيس النقابة (النقيب أو مجلس النقابة) أن يحل مكان المرؤوس(المجلس التأديبي) الذي هو أدنى منه ويصدر القرارات التي تدخل في صلاحيات هذا المرؤوس، وإنما عليه الانتظار لحين انتهاء المرؤوس من اتخاذ قراره، ومن ثم يعقب أو يشرف عليها في ظل الحدود الممنوحة له بالقانون. (٢)

وبهذا الشأن قضت محكمة العدل العليا بأنه " يعتبر الاختصاص ركنا من أركان القرار الإداري، ويستلزم لمشروعيته أن يكون صادرا عمن يملك الصلاحية والاختصاص في إصداره، فيكون القرار المطعون فيه باطلا ومشوبا بعيب عدم الاختصاص، إذا صدر دون أن يكون المستدعى ضده مختصا بإصداره ". (٣)

---

١ – د. ندة، حنا / القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٥٨.
٢ – قدورة، زهير، (٢٠١١)، الوجيز في القضاء الإداري، ط ١ عمان، دار وائل للنشر، ص ١٣٧.
٣ – عدل عليا / قرار رقم ٢٠٠٢/١١٣، تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٨، مركز عدالة.

٣- اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس:

وتكون هذه الحالة معاكسة تماما للحالة السابقة، فهنا يحدث أن السلطة الأدنى هي من تتجاوز صلاحياتها وتصدر قرارا جعله المشرع من اختصاص سلطة إدارية أعلى، إلا إذا استندت إلى تفويض صحيح، وغير ذلك يكون القرار صادرا عن جهة لا تملك حق إصداره وهو حقيقا بالإلغاء. [١]

ثانيا: عدم الاختصاص الزماني

تتضمن القواعد القانونية عادة تحديد الفترة الزمنية التي يتعين على السلطات المختصة بالتأديب ممارسة صلاحياتها خلالها، بحيث تكون مزاولة الصلاحيات مقيدة بزمن معين يحدد بدايتها ونهايتها، وعليه يقصد بهذا العيب أن يمارس المجلس التأديبي اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة لذلك، وخارج الفترة الزمنية التي يثبت له فيها الاختصاص، لذلك لا يجوز لسلطة التأديب أن تصدر قرارات قبل توليها مهامها أو بعد انتهاء فترة عملها. [٢]

وبالتالي يتحدد الاختصاص الزمني من حيث: انه لا يجوز للهيئات أو المجالس النقابية مباشرة صلاحياتها الإدارية قبل بدء سريان تأهيلها القانوني، وبذات الوقت لا تستطيع هذه الهيئات إصدار قراراتها التأديبية بعد زوال تأهيلها القانوني، أو أن يصدر القرار خارج الميعاد الذي حدده القانون لاتخاذه [٣]، وعليه فإن هناك صورتين لهذا العيب، هما:

- أن يصدر القرار التأديبي قبل تولي صاحب القرار موقعه أو بعد تركه لذلك، أي أن مصدر القرار يمارس صلاحياته خلال فترة زمنية محددة، لا يجوز له بأي حال من الأحوال أن يتخذ القرار قبل مباشرة عمله أو بعد انتهائها.
- أن يحدد المشرع مدة زمنية لاتخاذ القرار التأديبي ضمنها، وهذه المدة قد تكون إجبارية (أن يصدر القرار خلالها، وإلا يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص

---

١ - التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه إلى شخص آخر، أما الحلول فيقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يحول مانع من ممارسته لاختصاصه،فيحل محله في ممارسة الاختصاص من عينه المشرع لذلك (الطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٢١.

٢ – د.الجبوري، ماهر صالح، (٢٠٠٩)، الوسيط في القانون الإداري، الموصل، دار ابن الأثير، ص ٣٢٩.
٣ –د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق ص ٧١٦، وحافظ، محمود / القضاء الإداري،ص ٦٣٣

الزمني)، أو إرشادية توجيهية (تعبر عن رغبة المشرع في الإسراع في اتخاذ القرار خلال المدة المعينة). [1]

وحول ذلك قضت المحكمة الإدارية بأنه ".... بموجب المادة (٧٢) من قانون نقابة المحامين حسبما تم تعديلها بموجب القانون المعدل رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٤، الذي تم العمل به اعتبارا من تاريخ (٢٠١٤/٧/١٦)، فإنه..... قد أصبح من اختصاص المجلس التأديبي إصدار القرار بالشكوى، إما ببراءة المحامي أو بادانته والحكم عليه بإحدى العقوبات المنصوص عليها بالقانون، وذلك خلافا لما كانت عليه الأمور قبل التعديل بأن مجلس النقابة هو المعني بإصدار قراره بالشكوى، إما ببراءة المحامي أو إدانته، وعليه فإن القرار المطعون فيه والصادر عن مجلس النقابة بتاريخ (٢٠١٤/١٠/١٥)، يكون صادراً خارج الاختصاص الزماني للمجلس، ويكون هذا القرار مستوجباً الإلغاء لهذا السبب.... ". [2]

ثالثا: عدم الاختصاص المكاني (الإقليمي):

تحدد القواعد القانونية عادة الدائرة الإقليمية التي يتعين على صاحب الاختصاص ممارسة اختصاصه فيها، فيتوجب عليه احترام هذه الحدود في ممارسته لأي اختصاصات، ويكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني إذا تجاوزت سلطة التأديب نطاق الدائرة الإقليمية المحددة لها ضمن القانون. [3]

وعليه يقصد بهذا العيب أن تُصدر السلطة التأديبية قرارا خارج النطاق الإقليمي المحدد لها، كأن يقوم مجلس التأديبي بإصدار قرار يدخل نطاقه في غير اختصاصه الإقليمي [4]، وتكون عادة الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات واضحة تماما لدرجة تجعل حالات هذا العيب نادرة. [5]

---

[1] – د.كنعان، نواف /القضاء الأردني، مرجع سابق، ص ٢٥٤

[2] – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٢٠١٥/٢١٣، تاريخ ٢٠١٥/٥/٥، مركز قسطاس.

[3] – د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٧١٥،

[4] – د.حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣٣

[5] – د.الطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٢٥.

المطلب الثاني

عيب الشكل والإجراءات

أكدت المادة (٧ / أ / ٣) من قانون القضاء الإداري على أن اقتران القرار التـــأديبي بعيب الشكل والإجراء يُعد من الأسباب الموجبة لإلغائه، ويرجع هدف المشرع من إتباع شكل وإجراء معين قبل إصدار القرار التأديبي في تحقيق مصلحتين: مصـــلحة عامـــة تتمثـــل فـــي استمرار حسن سير الخدمة المهنية (على شاكلة استمرار المرفق العام)، ومصـــلحة خاصـــة تتمثل في حماية حقوق الأعضاء من تعسف سلطة التأديب، وعليه سيتم بحث هذا المطلب فـــي فرعين:

الفرع الأول: مفهوم عيب الشكل والإجراء وصوره.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مخالفة عيب الشكل والإجراء وإمكانية تصحيحه.

الفرع الأول: مفهوم عيب الشكل والإجراء وصوره:

يعرف الشكل على أنه الإطار أو الصورة التي تظهر فيها إرادة النقابة المنفردة بشكلها النهائي، وتعرف الإجراءات على أنها مجموع العمليات والقواعد القانونية التي يجب على النقابة أو سلطة التأديب مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضع القرار في صـــورته النهائية. [١]

أما عيب الشكل فيقصد به مخالفة سلطة التأديب للقواعد الشكلية التي أوجبتها القـــوانين والأنظمة للصياغة الخارجية للقرار التأديبي، ويتمثل في إهمال أو تجاهل القواعد الشكلية التي يتعين أن يصاغ القرار بموجبها [٢]، أما عيب الإجراء فهو عدم احترام القواعد الإجرائيـــة أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات التأديبية في القوانين والأنظمة، سواء كان ذلك بإهمال تلـــك القواعد الكلية أو بمخالفتها جزئيا. [٣]

---

١ – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٥٨

٢ – د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٧٥٧.

٣ – د.الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٣٤.

ويرى الفقه الحديث بأن الإجراءات الشكلية ليست مجرد عقبات أو إجراءات روتينية لا قيمة لها، وإنما هي بمثابة ضمانات للأعضاء وحرياتهم وجعل سلطة التأديب تتخذ قرارات مدروسة وتزن الملابسات والظروف المحيطة بالقرار تحقيقا للمصلحة العامة [١]، والأصل أن صاحب القرار غير ملزم بشكل معين لإصدار القرار ما لم يحتم عليه القانون ذلك.[٢]

ويهدف المشرع من تقريره لقواعد الشكل والإجراءات إلى تحقيق مصلحتين: إحداهما مصلحة عامة من خلال إقامة حاجز موازن لسلطة مصدر القرار التقديرية أو التنفيذ المباشر، تجنبه التسرع والارتجال في إصدار القرارات مما يحمله على التروي والتدبر، وهذا يؤدي إلى حُسن إصدار القرارات التأديبية، وثانيهما: مصلحة خاصة تحقق مصالح الأعضاء بتوفير ضمانة كبيرة لهم، مقابل ما تتمتع به سلطة التأديب من امتيازات السلطة التقديرية.[٣]

وأكدت محكمة العدل العليا على أهمية تقرير قواعد الشكل والإجراءات، فقضت في العديد من أحكامها بأنه " يجب على الإدارة أن تلتزم القواعد الشكلية والإجرائية التي يتطلبها القانون، على أساس أن المشرع استهدف من النص على هذه القواعد، كفالة حُسن سير المرافق العامة من جانب، ومصالح الأفراد من جانب آخر ". [٤]

وقد قضت المحكمة الإدارية بأنه " ولما كان القرار الطعين والإجراءات التي تبعها المستدعى ضده تمت وفق الشكل والتشكيل الذي فرضه القانون، وكان القرار موقعا بنصاب صحيح، فإنه يكون موافقا للقانون.... ".[٥]

وفي حكم آخر ألغت المحكمة الإدارية القرار لمخالفته قواعد الإجراءات فقضت " إن اتخاذ القرار محل الطعن استنادا على إفادة المستدعي المأخوذة من قبل لجنة التحقيق المشكلة بطريقة مخالفة للقانون، لذلك يلغى القرار محل الطعن لاستناده على إجراءات معيبة بعيب الشكل والإجراء ". [٦]

---

١ – د.سامي، جمال الدين، (١٩٩١)، الدعاوى الإدارية، ط ١، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٢٤٣.
٢ – د.نده، إبراهيم حنا / القضاء الإداري في الأردن،مرجع سابق، ص ٣٧٣
٣ – د. الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٣٤، وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٧٥.
٤ – عدل علياء / قرار رقم / ١٥٢/ ٨٧ / مجلة محامين / ١٩٨٩
٥ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٤/٢٥٢، تاريخ ٢٠١٥/٤/٢٦، موقع قسطاس.
٦ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٥/١٤٧، تاريخ ٢٠١٥/٩/٢٢، قسطاس

والأصل أن القرار التأديبي ليست له صيغة محددة، ولا يخضع في إصداره لشكليات وإجراءات معينه، فكل إفصاح أو تعبير عن إرادة سلطة التأديب في نطاق سلطتها تتجه إلى إحداث اثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا يعتبر قرارا تأديبيا [١]، أما إذا حدد المشرع شكلا وإجراءات معينة، فيتوجب على القرارات أن تصدر وفقها، أي أن القوانين والأنظمة هي التي تحدد قواعد الشكل والإجراءات، وإن عدم مراعاة ذلك تستدعي بطلان الإجراء المتخذ، دون حاجة إلى نص. [٢]

ومع أنه لا يمكن الإحاطة بالأوضاع المختلفة للأشكال والإجراءات وحصرها، إلا أن المشرع قد يشترط شكلا معينا أو صيغة معينة لإصدار القرار، كأن يكون مكتوبا أو شفويا أو مسببا، أو أن يكون هناك بعض الإجراءات التمهيدية قبل إصدار القرار، كإعلان ذي الشأن من الأعضاء، لتسمع أقوالهم، أو إجراء تحقيق معهم، أو محاولة الاتفاق الودي معهم، وأحيانا قد يحدد المشرع مددا معينة للإجراءات التأديبية التي تؤدي إلى إصدار القرار التأديبي، أو قد يفرض المشرع أخذ رأي أو استشارة فرد أو هيئة من الهيئات قبل إصدار القرارات، وقد تكون هذه الإجراءات مطلوبة في مراحل إصدار القرار المختلفة، وبالتالي لا يعتبر الشكل شرطا لازما إلا إذا تطلبه القانون أو النظام صراحة. [٣]

وتشكل القرارات المكتوبة الغالبية العظمى من القرارات التأديبية، والتي تتضمن العديد من المعلومات الأساسية التي تسهل عملية فهم موضوعها واستيعابها وتيسير عملية إتباعها إداريا وقضائيا، وتسهل عملية الرجوع إليها وقت الحاجة، ومن المعلومات الأساسية التي تتضمنها القرارات المكتوبة عادة: السند القانوني للقرار، رقم القرار وتاريخه، التوقيع، التسبيب الذي تبين سلطة التأديب بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار التأديبي، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه. [٤]

---

١ – د.حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣٩

٢ – د.الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٥٣، وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٥٧

٣ – د.الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٥٣–٧٥٦،وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٥٦– ٢٥٩، و حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣٩، و شطناوي / القضاء الإداري الأردني الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٧٥٧– ٧٧١.

٤ – د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٧٦١، وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٦٠.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على عيب مخالفة الشكل والإجراء وإمكانية تصحيحه

قد يترتب على مخالفة قواعد الشكل والإجراء بطلان القرار التأديبي في حالات، بينما لا يترتب عليها البطلان في حالات أخرى، ولبيان آثار هذا العيب، سنتناول دراسته في البندين التاليين:

البند الأول: الآثار المترتبة على عيب مخالفة الشكل والإجراء

إذا كان الأصل أنه يتوجب على سلطة التأديب أن تلتزم بالشكل والإجراءات التي حددها المشرع، إلا أنه لا يمكن القول بأن كل مخالفة لذلك توجب بطلان القرار، فقد فرق الفقه والقضاء الإداريان بين الشكل والإجراء الجوهري الذي يترتب على مخالفته بطلان القرار، والشكل والإجراء الثانوي الذي لا يؤدي إلى ذلك. (١)

وفي محاولة للفقه لوضع معيارا للتميز بين الشكل والإجراء الجوهري وغير الجوهري، على أساس مدى جسامة عيب الشكل، ظهرت ثلاثة اتجاهات، استند كل منها على معيار محدد وهي:

الاتجاه الأول: استند على المصلحة

اعتمد أنصار هذا الرأي للتمييز بين الشكليات والإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية، على أساس أنه إذا كانت الشكليات والإجراءات مقررة لصالح الأعضاء أم النقابة، فتكون جوهرية إذا كانت لصالح الأعضاء ويترتب عليها بطلان القرار التأديبي، أما إذا كانت مقررة لصالح النقابة فتكون ثانوية ولا يترتب عليها بطلان القرار. (٢)

إلا أنه يؤخذ على هذا الاتجاه بان الأشكال والإجراءات تقر أصلا للمصلحة العامة، ومصلحة الأعضاء، وأن المصلحة العامة تشمل الطرفين (النقابة والأعضاء). (٣)

الاتجاه الثاني: جسامة العيب

---

١ – الجابري، شهاب، (٢٠٠٢)، طرق الطعن في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ص ٨٨، وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٦٩.

٢ – د. قبيلات، حمدي / الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

٣ – د. الحلو، ماجد راغب / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

اعتمد هذا الاتجاه على مدى جسامة عيب الشكل والإجراء، ومدى تأثيره على جوهر القرار التأديبي، فإذا أدى إغفال الشكل أو الإجراء إلى تغيير في مضمون القرار أو جوهره، فإننا نكون أمام عيب جسيم، يترتب عليه بطلان القرار، أما إذا كان هذا الإغفال لا يؤدي إلى تغيير في المضمون، فإنه يعتبر شكلاً أو إجراء ثانوياً، وبالتالي لا يترتب عليه بطلان القرار.[١]

الاتجاه الثالث: إغفال الشكل والإجراءات:

اعتبر هذا الاتجاه أن الإغفال أو الإسقاط الكامل للأشكال والإجراءات المنصوص عليها في القانون، يعتبر مخالفة جوهرية يترتب عليها بطلان القرار، أما إذا استوفى القرار الشكل والإجراءات بصورة جزئية، أو بصورة غير صحيحة، فإنه لا يترتب عليه بطلان القرار، ويؤخذ على هذا الاتجاه بأنه رتب البطلان على إغفال الشكل أو الإجراء، دون النظر فيما إذا كان هذا الشكل أو الإجراء جوهري أو ثانوي. [٢]

ومع أنه لا يوجد معيار واضح للتميز بين الشكل الجوهري وغير الجوهري، فإن المسألة هي تقديرية تعود للمحكمة، تعمل على تقييم كل دعوى، وبالتالي تتخذ القرار حسب ظروف كل حالة على حدة.[٣]

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا في أحكامها المتتابعة على هذا النهج حيث قضت في بعض أحكامها " بأن القاعدة توجب أن يصدر القرار الإداري وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له ". [٤]

كما قضت في حكم آخر بقولها " استقر القضاء الإداري على عدم بطلان القرار الإداري، إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري، أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار موضوعيا ". [٥]

---

[١] –د.كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٦٩–٢٧١.
[٢] – د. العتوم، منصور إبراهيم، (٢٠١٣)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط ١، عمان، دار وائل، ص ١٥٢.
[٣] – د. حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٠.
[٤] – عدل عليا / قرار رقم ٤٧٦ / ٢٠٠٩، مجلة المحامين / ٢٠١٠ .
[٥] – عدل عليا / قرار رقم / ١٣٤ / ٨٢، مجلة المحامين / ١٩٨٢

ويشار إلى أن سلطة التأديب قد تغفل عن إتباع الشكل المطلوب لإصدار قرارها التأديبي لسبب خارجي كالقوة القاهرة، أو ظرف استثنائي لا يحتمل التأخير، أو بسبب العضو نفسه، الذي يرفض القيام بتصرفات معينة مثل رفض العضو الإدلاء بأقواله، حيث أنه في هذه الأحوال فإن إغفال إتباع الشكل لا يبطل القرار. (١)

البند الثاني: إمكانية تصحيح عيب مخالفة الشكل والإجراء:

إذا شاب القرار التأديبي عيب بالشكل والإجراء، فيمكن تصحيح هذا العيب بعدة وسائل، سنعمل على بحثها في النقاط التالية:

١- الاستيفاء اللاحق للشكل والإجراء حيث وجد هناك خلاف فقهي حول إمكانية ذلك:

- الرأي الأول: أشار إلى اختصار تصحيح القرار على الأخطاء المادية التي لا تؤثر على القرار. (٢)
- الرأي الثاني: ذهب إلى عدم جواز تصحيح عيب الشكل والإجراء بإجراء لاحق بعد صدور القرار، لأن ذلك يُعد مخالفة لمبدأ عدم رجعية القرار التأديبي، وبالتالي يؤدي ذلك إلى إهدار الحكمة من تقرير الشكل والإجراء المتمثلة في عدم تسرع الإدارة من إصدار قراراتها. (٣)

ويميل الباحث إلى تأييد الرأي الأول الداعي إلى جواز تصحيح الأخطاء المادية التي لا تؤثر على مضمون القرار.

٢- استحالة إتمام الشكل والإجراء

أي إمكانية تغطية عيب الشكل والإجراء بحيث لا يترتب عليه بطلان القرار , إذا كان هذا العيب قد نتج عن أسباب لا ترجع إلى فعل سلطة التأديب، وإنما ترجع إلى الاستحالة المادية التي يتعذر معها إتمام الشكلية التي يجب إتباعها , مثل عدم سماع دفاع العضو المخالف أمام مجلس التأديب بسبب عدم تركه لعنوانه، ويشترط لتغطية عيب الشكل والإجراء في هذه الحالة، أن تكون الاستحالة المادية طويلة الأمد وليست مؤقتة , لان

---

١ – د. البنا / الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٨.
٢ – د. القيسي، أعاد / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٧.
٣ – د. قبيلات، حمدي / الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

الاستحالة المؤقتة لا تبرر إغفال سلطة التأديب لإتمام الشكل والإجراء المطلوب، وقد ترجع استحالة إتمام الشكل والإجراء إلى فعل صاحب المصلحة نفسه، عندما يصر على عدم الحضور رغم دعوته أكثر من مرة لإبداء الرأي المتطلب كشرط شكلي لصحة القرار، أو قد ترجع الاستحالة إلى ظروف استثنائية كالقوة القاهرة التي تمنع سلطة التأديب من إتمام الشكل والإجراء أو تجبرها على إغفال جانب من الشكليات. (١)

٣- قبول صاحب المصلحة:

قد يأخذ تصحيح عيب الشكل والإجراء قبول العضو صاحب المصلحة للقرار المعيب , حيث تباينت الآراء الفقهية في هذه الحالة: (٢)

- ذهب البعض إلى أن قبول صاحب المصلحة للقرار المعيب ليس من شأنه أن يصحح عيب الشكل , وذلك لأن تنازل صاحب المصلحة عن العيب الشكلي يعني قبوله للقرار المعيب , وهذا أمر غير مقبول لأن دعوى الإلغاء من النظام العام ولا يجوز التنازل عنها.

- يعتبر البعض أن عيب الشكل هو كعيب الاختصاص ليست له علاقة بنوع السلطة التي تتمتع بها النقابة سواء كانت تقديرية أم مقيدة لأن شكل القرار يقرره في الأصل المشرع لذلك لا يمكن تصحيحه من قبل صاحب المصلحة.

وبهذا قضت محكمة العدل العليا بأنه "... لما كان قرار مجلس النقابة لم يراع الأصول والإجراءات عند إصداره لقراره دون استكمال الإجراءات الجوهرية في الشكوى , وهي دعوة المشتكي ومناقشته في شكواه وإعطاء المستدعي حقه في الدفاع عن نفسه , وبما أن الإجراءات التي قامت بها الجهة المستدعى ضدها لم تكن وفق الإجراءات الصحيحة، ولكونها أصدرت قرارها مشوبا بعيب الشكل والإجراءات المشار إليها , فإنما ينبني على ذلك أن الإجراءات التي قام بها المستدعى ضده لم تتم وفق أحكام القانون والأصول وتكون أسباب الطعن واردة على

١ - د. كنعان , نواف / القضاء الإداري , مرجع سابق ص ٢٧٦
٢ - د. الحلو , ماجد راغب / القضاء الإداري , مرجع سابق , ص ٣٨٨

القرار الطعين مما يوجب إلغائه، لهذا وتأسيسا على ما تقدم نقرر إلغاء القرار الطعـــين لعيـــب الشكل والإجراءات. (١)

١ - عدل عليا , قرار رقم ٢٠١٤/٩٩ , تاريخ ٢٠١٤/٦/٩ , موقع قسطاس

المبحث الثاني

العيوب الموضوعية

بعد قيام المحكمة الإدارية بالتحقق من توافر الشروط الشكلية أو الخارجيـــة للـــدعوى التأديبية، فإنها تتصدى بعد ذلك لتفحص عدم مشروعية القرار التأديبي المطعون فيـــه، لعيـــب أصاب أي عنصر من عناصره الداخلية المتمثلة: بالمحل، السبب، الغاية، ولبيان ذلك ســنعمل على تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

- المطلب لأول: عيب المحل
- المطلب الثاني: عيب السبب
- المطلب الثالث: عيب الغاية

المطلب الأول

عيب مخالفة القاعدة القانونية

(عيب المحل)

إن مخالفة القاعدة القانونية في القرار التأديبي الناتجة عن مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وما يترتب عليه من أثر قانوني ، يعتبر من أهم الأسباب التي يتولى القضاء الإداري الرقابة عليها، ولأهمية هذا العيب سيتم بحث هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: مفهوم عيب المحل في الجزاء التأديبي وشروطه.

الفرع الثاني: صور عيب المحل.

الفرع الأول: مفهوم عيب المحل في القرار التأديبي وشروطه

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار، الأثر القانوني المباشر المترتب عليه، سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني عام أو فردي، أي الأثر القانوني الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، ويعتبر القرار الإداري التأديبي، معيبا بعيب مخالفة القانون، إذا خرج مصدر القرار على أحكام القانون، أو القواعد القانونية مهما كان مصدرها، بصورة عمديه، أو غير عمديه. (١)

فمحل القرار التأديبي هو الأثر القانوني الذي يتجسد في الجزاء التأديبي موضوع القرار التأديبي وفحواه، وما يترتب عليه من آثار تتمثل في إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديل مراكز قائمة، أو إلغائها، وما يميز التصرف القانوني ويحدد جوهره هو المحل، وهو الأثر القانوني الذي يحدثه هذا التصرف مباشرة، وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه. (٢)

---

١ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٧٧، و حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٤، و شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٠٨، و الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٩٦، الشوبكي،عمر محمد،(٢٠٠٧)، القضاء الإداري، ط ١ عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٣٢٦.

٢ – د. الظاهر، خالد خليل، (١٩٩٧)، القانون الإداري دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للنشر، ص ١٩٤.

من خلال هذه التعاريف لمحل القرار نلاحظ أن محل القرار لابد أن يستند إلى نص القانون الذي اوجب الجزاء التأديبي بسبب المخالفة، وهذا ما تضمنته المادة (٧ / أ / ٢) من قانون القضاء الإداري من خلال نصها على هذا العيب بعبارة " مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ". (١)

وتظهر مخالفة القاعدة القانونية في العديد من الحالات التي يكون فيها عدم احترام المبادئ القانونية التي تحكم الجزاء التأديبي، ومنها: مخالفة مبدأ المساواة بين الأعضاء، الاعتداء على الحرية الشخصية لعضو النقابة، مخالفه مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات التأديبية، أو مبدأ عدم جواز معاقبة العضو عن الفعل ذاته مرتين، مخالفة مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، مخالفة مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، مخالفة مبدأ احترام حقوق الدفاع، مخالفة مبدأ الحيدة ونزاهة المداولات. (٢)

ويشترط لصحة القرار الإداري التأديبي في محله توافر شرطين أساسين هما:

أولا: أن يكون محل القرار التأديبي جائزا قانونا (مشروعا) ومتفقا مع القواعد القانونية، أي يحق للسلطة التأديبية أن توقع الجزاء على العضو المخالف في ظل الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، وذلك بما يتناسب مع حجم المخالفة المرتكبة، ويستحق إيقاع الجزاء، وبعكس ذلك فان القرار يكون معيبا بعيب مخالفة القانون. (٣)

ويشار إلى أن مخالفة القانون الأجنبي أو القانون غير المعني، لا تدخل في مفهوم عيب مخالفة القانون كسبب لإلغاء القرار التأديبي، كون القرار القابل للإلغاء يشترط به أن يكون صادرا عن سلطة وطنية. (٤)

ثانيا: أن يكون محل القرار التأديبي ممكنا من الناحية الواقعية، أي أن لا يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار التأديبي غير ممكن التحقيق من الناحية العملية، فإذا استحال المحل قانونا أو واقعيا استحالة مطلقة، يصبح منعدما من الناحية القانونية، لعدم وجود المحل، كما لو لجأت النقابة إلى شطب اسم احد الأعضاء مرة أخرى من سجلات النقابة، بعد أن رفض العضو التوقيع على قرار شطبه، ولم يطعن بالقرار خلال المدة القانونية، فاكتسب القرار الدرجة

١ – قانون المحكمة الإدارية رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.
٢ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٠٨–٨٢٠.
٣ – د. زين الدين، جلال أمين، (٢٠١٠)، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٣٩٢.
٤ – د. البنا / الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٦.

القطعية، إلا أن النقابة عادت وأكدت على قرار الشطب، فهنا يكون الشطب مستحيلا كونه مشطوب أصلا، أما إذا وصل الأثر القانوني للقرار إلى صعوبة التنفيذ، وليس الاستحالة، فان القرار يكون معيبا في محله، لصعوبة تطبيقه من الناحية العملية. [١]

وحول هذا العيب قضت محكمة العدل العليا بأنه " وحيث أن الإجراءات التي قام بها المستدعى ضده تمت وفق أحكام القانون..... وان المستدعي لم يقدم أية بينه تنال من القرار المشكو منه، فان القرار يكون قد صدر متفقا والقانون، إلا أن المحكمة تجد أن هنالك غلوا في العقوبة المفروضة بحق المستدعي بموجب القرار المشكو منه، وان هذه العقوبة لا تتناسب والمخالفة المرتكبة، لهذا تقرر المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه من حيث العقوبة للمغالاة فيها".[٢]

كما قضت المحكمة الإدارية بأنه ".... أما من حيث العقوبة، فان للسلطة التأديبية تقدير خطورة الفعل وما يناسبه من جزاء، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، وبما أن منع المستدعي من مزاولة المهنة مدة سنة، لا تتناسب مع ظروف القضية، ويشكل غلوا في تطبيق العقوبة، خاصة وان المشتكي اسقط حقه الشخصي، مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ويخضع بالتالي لرقابة المحكمة، مما يستوجب معه إلغاء القرار الطعين ". [٣]

وقضت محكمة العدل العليا أيضاً بأنه " استقر الاجتهاد القضائي على أن المحل ركنا أساسيا من أركان القرار الإداري، وفي حال انتفائه تعتبر دعوى الإلغاء غير ذات موضوع مما يستوجب ردها ". [٤]

الفرع الثاني: صور عيب المحل

نص قانون القضاء الإداري على هذه الصور تحديدا في المادة (٧ / أ / ٢) عند التطرق لعيب المحل، فأشارت إلى ضرورة أن تستند الدعوى إلى سب أو أكثر من الأسباب

---

١ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٧٨.
٢ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠١٢/٦٩، تاريخ ٤/٤/ ٢٠١٢، موقع قسطاس.
٣ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ١٤٣ / ٢٠١٥، تاريخ ١٠/ ١٢ /٢٠١٥، موقع قسطاس.
٤ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠١٤/١٥٤، تاريخ ٢٠١٤/٦/١٢،مركز قسطاس.

الواردة في المادة ذاتها، وجاء من بين هذه الأسباب " مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ". (١)

ومن خلال نص المادة أعلاه، يتضح أن هذا العيب يتخذ الصور التالية:

أولا: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

يعتبر هذا التطبيق الأكثر وضوحا لمبدأ المشروعية، حيث تتحقق هذه المخالفة عندما تتصرف السلطة التأديبية، وكأنه ليس هناك قاعدة قانونية موجودة، أي عندما تتجاهل القاعدة القانونية تجاهلا كليا أو جزئيا، أو تضيف عليها، أو تمتنع عن تطبيقها، سواء كان ذلك عمدا أو سهوا، وتكون المخالفة غير عمديه، عندما يكون مصدر القرار لا يعلم بوجود القاعدة القانونية، كأن يستند إلى قانون تم إلغائه، ولم يكن يعلم بهذا الإلغاء، ولا يوجد صعوبة في إثبات هذه الصورة، إذ يكفي أن يُثبت الطاعن وجود القاعدة القانونية، وان السلطة التأديبية قد تجاهلتها. (٢)

والمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تكون على وجهين:

١- مخالفة ايجابية: وتتحقق في حالة قيام السلطة التأديبية بإصدار قرار في موضوع ليس من صلاحياتها بموجب القاعدة القانونية، وهي اقرب ما تكون إلى عيب انحراف السلطة أو التعسف في استعمالها. (٣)

٢- مخالفة سلبية: وتتحقق حال امتناع السلطة مصدرة القرار عن تطبيق القاعدة القانونية، أو رفض تنفيذ ما تفرضه عليها هذه القاعدة من التزامات، ويحدث ذلك عندما يلزم القانون السلطة التأديبية بعمل معين أو إجراء تصرف محدد، فإذا اتخذت إزاء ذلك موقفا، فإنها تكون قد خالفت القانون، ويكون قرارها قابلا للإلغاء، كما ويعتبر من المخالفات السلبية حالة رفض النقابة اتخاذ قرار برفع الجزاء عن العضو المعاقب بعد صدور حكم بإلغاء قرار التأديب بحقه من قبل القضاء الإداري. (٤)

ثانيا: المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية:

---

١ – قانون المحكمة الإدارية رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

٢ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٨٢، و الطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق ص ٨٣٢، أبو العثم / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

٣ – د. العتوم / القضاء الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٦١.

٤ – د. احمد، نجيب خلف / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٨.

ويتجسد هذا النوع قي صورتين هما: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية، والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع، وتؤدي هذه المخالفة حال ثبوتها إلى إلغاء القرار التأديبي، لكونه مشوبا بعيب المحل، وفيما يلي استعراض لهاتين الصورتين:

١- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

ويقصد بها أن تطبق السلطة التأديبية القانون تطبيقا غير صحيح، فتمارس سلطاتها في غير الحالات التي نصت عليها النصوص القانونية، أو دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لممارستها، فإذا كان تطبيق القاعدة القانونية مشروطا بتحقيق حالة واقعية معينة أو تحققها على نحو معين، فان مشروعية القرار التأديبي هنا يتوقف على تحقق الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون، وللقضاء الإداري الحق في مراقبة الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها، ليحكم على صحة وسلامة القرار. (١)

وتتمثل الرقابة القضائية على هذه الصورة من خلال إصدار السلطة التأديبية في النقابات محل الدراسة، قرارها بطريقتين: (٢)

- إصدار القرار دون أن تتحقق من قيام وقائع صحيحة تستند إليها كأساس لتطبيق أحكام القانون، كقيامها بإيقاع جزاء تأديبي على احد الأعضاء، ثم يتبين عدم اقتراف هذا العضو لأي مخالفة تأديبية، حيث قضت محكمة العدل العليا الملغاة بهذا الخصوص بقولها "... فإذا ثبت عدم صحة الوقائع التي استند إليها القرار المطعون فيه فإنه يكون منطويا على مخالفة للقانون لانعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليها...... ". (٣)

- إصدار القرار التأديبي دون استيفاء الشروط القانونية التي تبرر إصداره، حيث يتحقق القاضي الإداري في هذه الحالة من كون الواقعة التي استندت إليها سلطة التأديب، قد تتوافر فيها الشروط التي تجعلها مبررة للقرار. (٤)

وبهذا قضت محكمة العدل العليا بأن "... محكمة العدل العليا هي محكمة وقائع ومحكمة قانون، ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار، وأن تتأكد أن الواقعة ثابتة، وأن

---

١ – د. البنا /الوسيط في القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٥٠.
٢ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٨٤
٣ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٢٣/ ١٩٩٧، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٨، العدد ١، ص ٨٣٨.
٤ – د. الطماوي / القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٣٢

مجرد اقتناع رجل الإدارة، لا يحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة، وتكييف العمل المرتكب إن كان يشكل ذنبا تأديبيا ". (١)

٢- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

ويتحقق ذلك إذا قامت السلطة التأديبية بتفسير القاعدة القانونية عند عدم وضوحها، بطريقة خاطئة، وإعطاءها مدلولا ومعنى، غير المعنى الذي قصده المشرع عند وضعها، وهذا الخطأ في التفسير، قد يكون متعمدا، أو غير ذلك. (٢)

ويشار إلى أنه لا يجوز تفسير القاعدة القانونية إلا إذا شابها الغموض، ويكون القضاء الإداري هو المرجع في تحديد مفهومها، وأن عبء إثبات المخالفة يقع على عاتق العضو المدعي، وخاصة إذا لجأت سلطة التأديب إلى التفسير الخاطئ عن قصد لإيقاع الجزاء التأديبي بحق العضو المخالف لأسباب بعيدة عن المصلحة المهنية. (٣)

وعليه يُعد عيب مخالفة القانون من أكثر أوجه الإلغاء المتعلقة بالقرار التأديبي تطبيقا، وذلك لان رقابة القضاء الإداري، تستهدف مطابقة محل القرار لأحكام القانون، وأن كافة العيوب التي من الممكن أن تعتري القرار التأديبي، قد تندرج تحت مخالفة القانون بمعناه الواسع.

---

١ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٧/٧٣، مجلة المحامين، لسنة ١٩٨٨، العدد ٤، ص ١٥٠٠.

٢ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٨٤، و الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٨٣٦، القبيلات، حمدي / الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٣٨٤.

٣ – د. الشوبكي، عمر محمد / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

المطلب الثاني

عيب السبب

(عدم مشروعية أسباب القرار)

يعتبر ركن السبب أحد أركان القرار التأديبي، وضمانة مهمة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات سلطة التأديب وخضوعها للقانون، ولأهمية هذا المطلب سنعمل على تقسيمه إلى فرعين:

الفرع الأول: مفهوم عيب السبب وشروط صحته.

الفرع الثاني: مدى رقابة القضاء على عيب السبب.

الفرع الأول: مفهوم عيب السبب وشروط صحته

يُعرف السبب كركن من أركان القرار التأديبي بأنه الحالة القانونية أو الواقعة المادية التي تسبق صدور القرار التأديبي، والتي تدفع سلطة التأديب إلى التصرف وإصدار قرار ما، بشأن تلك الحالة [١]، أي أنه الخطأ التأديبي الذي يدفع السلطة التأديبية إلى التدخل لإحداث مركز قانوني معين، يتمثل في العقوبة التي يتم إنزالها بالشخص المخطئ، وعليه يتمثل سبب القرار التأديبي في الخطأ الذي ارتكبه العضو، أو إخلاله بواجباته المهنية أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، والذي دفع سلطة التأديب إلى إصدار القرار التأديبي بحقه. [٢]

وقضت المحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص على أنه " استقر الاجتهاد القضائي على أن السبب هو العنصر الواقعي والقانوني الذي يقود سلطة التأديب عندما تتخذ قرارها، ويترتب على عدم صحته بطلان القرار ". [٣]

---

[١] – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٧٠، و شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٦٦، والطماوي / القضاء الإداري– الكتاب الأول، مرجع سابق،ص ٩١٧.

[٢] – د. البر زنجي، عصام عبد الوهاب، (١٩٧١)، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية،القاهرة، ص ٢٣٥

[٣] – المحكمة الإدارية العليا / قرار رقم ١٠١٤/١٨، تاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٤، مركز قسطاس.

فسبب القرار التأديبي هو مبرر تدخل النقابة أو سلطة التأديب لإصدار قرارها، وبالتالي فإن القضاء الإداري يبسط رقابته القضائية على صحة السبب التأديبي، ويراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها , وهي رقابة قانونية تستهدف التعرف على مدى مشروعية القرارات التأديبية ومطابقتها للقانون، فإذا تبين له عدم صحة الأسباب التي استند عليها القرار التأديبي، يقرر إلغاء هذا القرار لفقدانه ركنا أساسيا وهو سبب وجوده و مبرر إصداره. (١)

وصدور القرار التأديبي دون أن يستند إلى سبب موجود وصحيح، يكون قرارا معيبا بعيب السبب، ومن المسلم به أن سلطة التأديب ليست ملزمه بأن تذكر سبب قرارها، إلا إذا فرض القانون عليها ذلك، وبالتالي يصبح التسبيب عنصرا من العناصر الشكلية الجوهرية للقرار، ومع ذلك يرى البعض بأن عيب انعدام الأسباب ولو أنه يتعلق بركن أساسي من أركان القرار التأديبي، إلا أنه ليس عيبا قائما بذاته، وإنما يرجع إما إلى عيب مخالفة القانون أو إلى عيب الانحراف. (٢)

وقضت محكمة العدل العليا بأنه " يعتبر ركن السبب أحد أركان القرار التأديبي ويقصد به الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار التأديبي، والتي تدفع سلطة التأديب لإصداره، ومن المفروض أن يكون لكل قرار تأديبي سبب يقوم عليه حتى يتحقق هذا الركن من أركان القرار، فإذا صدر القرار دون أن يستند إلى سبب موجود صحيح فإنه يكون قرارا معيبا بعيب السبب ويؤدي إلى بطلانه، وحيث أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب قانوني صحيح وسليم يبرر صدوره الأمر الذي يجعله فاقدا لمشروعيته ومستوجبا للإلغاء ". (٣)

وقد نص قانون القضاء الإداري على عيب السبب صراحة ضمن أسباب إلغاء القرار الإداري في المادة (٧ / أ / ٥)، بعد أن كان ذلك غير موجود في قانون محكمة العدل العليا الملغاة، بالرغم من أن محكمة العدل الملغاة قد درجت على الأخذ بعيب السبب في الكثير من أحكامها، وأنها مارست رقابتها على الوقائع المادية التي يستند إليها القرار الإداري، وعلى التكييف القانوني لهذه الوقائع، وذهبت بالقول " يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خلوا

---

١ – د. جمعة،احمد محمود، (١٩٨٤)، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٩٠

٢ – د. الطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق،ص ٩١٨.

٣ – عدل عليا، قرار رقم ٣٢٢/ ٢٠٠٧، تاريخ ٢٠٠٧/١/٩، مركز عدالة.

من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستندا إلى دوافع قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره ". [١]

ويشترط لصحة وسلامة سبب القرار الإداري شرطان أساسيان هما:

- وجوب أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ صدور القـرار، أي أن تكـون الحالـة القانونية أو المادية التي يستند إليها القرار قد وجدت فعلا وليسـت محتملـة، وأن يسـتمر وجودها حتى وقت صدور القرار [٢]، لذلك لابد أن تستمر الوقائع المادية أو القانونية حتـى يصدر القرار التأديبي، ذلك أن تقرير مشروعية القرارات التأديبية أو عدم مشروعيتها يرجع إلى وقت إصدار القرار، فلو تحقق السبب، ولكنه زال قبل صدور القرار، فإن القرار يكون معيبا في سببه لعدم تحقق الوجود المادي للسبب. [٣]
- أن يكون السبب مشروعا: أي أن السبب الذي استندت إليه سلطة التأديب في إصدار قرارها لابد أن يكون صحيحا ومشروعا ومتفقا مع أحكام القانون والأسباب التي حددها المشـرع، وذلك في حالة السلطة المقيدة، كما يجب أن يكون صحيحا من الناحية القانونيـة ومبـررا لإصداره في حالة السلطة التقديرية، أما إذا استندت سلطة التأديب إلى أسباب غير مشروعة كان قرارها غير مشروع، ومشوب بعيب السبب. [٤]

وتختلف أسباب القرار التأديبي من حيث مدى مشروعيتها بحسب ما إذا كانت سـلطة التأديب مقيدة أم تقديرية، ففي حالة السلطة المقيدة تكون سلطة التأديب ملزمة بإصدار قرارهـا وفقا للأسباب التي حددها المشرع، أما في حالة السلطة التقديرية فإنه يترك لها حرية اختيـار نوع القرار وفقا للأسباب التي تراها. [٥]

وتتميز أسباب القرار بأنها سابقة على إصداره، أو تكون قائمة وموجودة عند إصداره، كما تتميز بأنها أسباب خارجية وموضوعية ومستقلة عن مصدر القرار، وبهذا تختلـف عـن بواعث إصداره التي تتمثل في الغاية التي يستهدفها مصدر القرار، ومن مظاهر عيـب عـدم مشروعية أسباب القرار، أن تكون أسباب القرار غير منصوص عليها في القانون، أو أسـباب

---

[١] – عدل عليا /قرار رقم ٤٥٤/ ٢٠٠٤، مجلة المحامين لسنة ٢٠٠٥، عدد ٤، ص ٧٢١.
[٢] – احمد، نجيب خلف / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٨.
[٣] – د. الجبور / رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٢٧.
[٤] – د.كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٠٩، والزعبي، خالد / ركن السبب في القـرار الإداري، مرجـع سابق، ص ١٢٨
[٥] – د.الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٩٣٣، و كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سـابق ص ٣١٠

مستمدة من تفسيرات خاطئة للقانون، أو التنازل أو التخلي المفرط عن ممارسه السلطة التقديرية. (١)

وقضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص بأنه ".... حيث أن المستدعي قام بأخذ مبلغ (٢٢) ألف دينار من المشتكي، لدفعها لأمانة عمان الكبرى تسديدا لما بذمته من ضرائب ومستحقات وغيرها، إلا أنه لم يدفع سوى خمسة آلاف دينار، متحفظا على باقي المبلغ لنفسه، وتحريره شيكا بباقي المبلغ على ما يقر به بموجب الإقرار الخطي.... فإن هذا التصرف من المستدعي، يمس شرف المهنة وكرامتها، وحيث أن الإجراءات التي قام بها المستدعى ضده تمت وفق أحكام قانون النقابة المشار إليه، واصدر قراره بحدود صلاحياته المخولة إليه.... فيكون قرار المستدعى ضده من حيث الإدانة متفق والقانون...". (٢)

وكما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "... وحيث أن محكمتنا ترى أن العقوبة المفروضة.... تتناسب مع المخالفة المسلكية التي ارتكبها وخالية من الغلو، ومتفقة مع أحكام المادة (٦٣) من القانون المذكور، وعليه فيكون القرار الصادر عن الطاعن موافق للقانون والأصول.... وحيث أن الحكم المطعون فيه قضي بغير هذه النتيجة فيكون قد اخطأ في تطبيق صحيح القانون وتأويله، وما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا بهذا الشأن مما يتعين معه الحكم بنقضه لورود أسباب الطعن عليه.... ". (٣)

ويختلف سبب القرار عن تسبيبه، فالتسبيب يعني تعليل القرار التأديبي وبيان الوقائع المادية والقانونية التي أدت إلى إصداره، والمبدأ في ذلك أن سلطة التأديب غير ملزمة بالتسبيب إلا إذا اوجب القانون ذلك، أما السبب فينصب على الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار أي الحالة التي ظهرت فعلا ودفعت سلطة التأديب إلى إصداره، فيجب أن يكون قائما وصحيحا، سواء كان التسبيب لازما أم غير لازم. (٤)

ويراعى أن يكون سبب القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا، كون تسبيب الجزاء التأديبي يعتبر من أهم ضمانات التأديب، وله العديد من المزايا التي تعود بالفائدة على النقابة أو على العضو المخالف أو القضاء الإداري، فالبنسبة إلى النقابة أو سلطة التأديب فان الفائدة تتمثل

---

١ – د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٦٧، و ص ٨٩٤

٢ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ٤٤٩ / ٢٠١١، تاريخ ٢٠١٢/٤/١١، موقع قسطاس.

٣ – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٢٠١٥/٦٧، تاريخ ٢٠١٥/٥/٥، موقع قسطاس.

٤ – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣١١، وشطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٨٧٠

في الدعوة إلى التأني والتريث وعدم الاستعجال، وضمانة للمشروعية، ومدعاة إلى صحة التصرف وإلى مطابقته لمقتضى الحال مما يخلق الرقابة الذاتية قبل الوصول إلى الرقابة القضائية، وبالنسبة إلى العضو تتحقق الفائدة في التأكد من اطلاع السلطة التأديبية على وقائع الشكوى أو المخالفة بكافة تفاصيلها، والوقوف على أساس القرار التأديبي وما استندت إليه سلطة التأديب في إصدار قرارها، أما بالنسبة للقضاء فانه يستطيع الحكم على صحة العقوبة أو عدمها من خلال التسبيب وفحص الوقائع المادية والقانونية التي بني عليها القرار التأديبي. (١)

ويتحقق تخلف الأساس القانوني للقرار الإداري في حالتين: (٢)

الأولى: غياب التوافق الممكن بين الأساس القانوني والحالة الواقعية، وذلك إما أن يكون القرار الصادر لا يجد له أساس في أي نص قانوني أو اتخاذ القرار خارج نطاق تطبيق النص.

الثانية: استحالة تحقيق التوافق بين الأساس القانوني والحالة الواقعية.

وتجدر الإشارة إلى أن عبء إثبات السبب يقع على عاتق عضو النقابة المستدعي، ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء، أن القاضي الإداري يمكنه الطلب من سلطة التأديب الكشف عن أسباب قرارها، فإذا امتنعت، فإنه لا يأخذ بقرينة صحة القرار التأديبي المطعون فيه، ويقيم قرينة أخرى لصالح المستدعي والتسليم بصحة ما يدعيه، وبهذه الحالة يقع عبء الإثبات على عاتق سلطة التأديب. (٣)

الفرع الثاني: مدى رقابة القضاء الإداري على عيب السبب

تعني مدى الرقابة صلاحية السلطات والاختصاصات المخولة للمحكمة الإدارية بناء على نصوص القانون، والتي بمقتضاها يكون للمحكمة سلطة البت فيما يدخل في اختصاصها من مسائل تكون النقابة المعنية أو سلطة التأديب طرفا فيها بأحكام نهائية، وتصدر بعد مراعاة إجراءات معينة تكفل دراسة الدعوى بصفة جدية، وتعد الرقابة القضائية ضمانة مهمة في مواجهة تجاوز سلطات التأديب المختصة بإيقاع الجزاءات التأديبية على الأعضاء المخالفين.

---

١ – د. خليفة،عبد العزيز،(٢٠٠٦)، الإجراءات التأديبية – مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٢٤٠.

٢ – د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٧٧

٣ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٢١.

وقد استقر الإجتهاد السابق لمحكمة العدل العليا على انه " إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار التأديبي فيكون من حق المحكمة مراقبة صحة قيام السبب من الناحيتين الواقعية والقانونية، وإذا تبين لها فساد السبب قضت بإلغاء القرار الذي استند إليه " [١]، وعليه فإن الرقابة القضائية تتميز بعدة مزايا منها:

- لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، وإنما لابد من رفع دعوى أمام القضاء من صاحب الشأن.
- يقتصر دور القاضي فيها في فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته، أو عدم مطابقته للقواعد القانونية، دون أن تمتد إلى بحث مدى ملائمة هذا التصرف.
- تولد الأحكام القضائية لدى الأفراد الشعور بالطمأنينة لثقتهم بعدالتها، ولتميز السلطات القضائية بضمانات الاستقلال، وعدم الانحياز، إضافة إلى خبرتها وتخصصها القانوني والإجراءات الخاصة التي تتبع أمامها. [٢]

وعليه فان نطاق الرقابة القضائية على سبب القرار تنصب على عدة مجالات، سنعمل على بحثها من خلال النقاط التالية:

أولا: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

إن الرقابة المادية للوقائع المادية في القرار التأديبي، تمثل الحد الأدنى للرقابة القضائية، ويخضع لها كل قرار تأديبي، إذ لابد من فحص الوجود المادي للسبب، لكي لا تصدر سلطات التأديب قراراتها على مجرد التوهم أو الظن [٣]، وعلى ذلك يجب التحقق قبل كل شيء من الوجود المادي للوقائع التي يستند إليها القرار التأديبي، فإذا تبين أن الوقائع التي استندت إليها سلطة التأديب في إصدار قرارها، هي وقائع غير صحيحة، كان قرارها غير مشروع وباطل، لانتفاء السبب وعدم صحة الواقعة التي استندت إليها في قرارها. [٤]

وإذا كانت رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرارات الصادرة استنادا لصلاحية مقيدة صارمة، فإن رقابته على مشروعية القرارات الصادرة استنادا لصلاحية تقديرية،

---

١ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠٠/٢٥٦، مجلة المحامين، لسنة ٢٠٠٠، ص ٦٧.
٢ – د.بدران، محمد محمد، (١٩٨٥)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الكتاب الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٦١.
٣ – د.الجبوري، محمود،(١٩٩٨)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٠٣
٤ – د. القيسي، اعاد علي،(١٩٩٩)، القضاء الإداري وقضاء المظالم، عمان، دار وائل، ص ٢٢٣.

تراوحت بين امتناع القضاء عن القيام برقابة هذه الأعمال وبين إعمال هذه الرقابة بشكل معتدل لا متشدد [١]، إذ أن عدم صحة الوقائع ينطوي على مخالفة للقانون، فالمقرر أن الخطأ في فهم الوقائع يؤدي إلى خطأ في فهم القانون وفي تطبيقه. [٢]

ويجب أن تنصب الرقابة القضائية على الوقائع المطعون بها، والتأكد من قيام الدليل الصحيح على السبب التأديبي، فإذا أصدرت السلطة التأديبية قرارا تأديبيا بمعاقبة عضو عن أخطاء تأديبية محددة يكون قد ارتكبها، فالقاضي الإداري يبدأ بالتحقق من الواقعة المادية المتمثلة في الخطأ المنسوب لهذا العضو، فإذا تبين له عدم ارتكابه للخطأ المنسوب له، فإن القاضي الإداري لا يتردد في إلغاء القرار، لعدم قيامه على سبب موجود ماديا، فإذا أسست سلطة التأديب قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع ، نتيجة انتفاء أو عدم صحة السبب، أما إذا صدر القرار بالاستناد إلى سبب تبين انه غير صحيح أو وهمي، وظهر من الدعوى أن هناك أسباب أخرى صحيحة، فإنه يمكن حمل القرار على تلك الأسباب. [٣]

ومن مظاهر الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع ما يلي: [٤]

- يتعين أن تتفق الوقائع التي ادعتها سلطة التأديب للحقيقة المادية، إذ يتولى القضاء التحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، كسبب للقرار التأديبي الذي أصدرته.
- يتعين أن تكون الوقائع التي ادعتها سلطة التأديب كسبب للقرار، متفقة ومطابقة للحقيقة القانونية.
- عدم تحريف الوقائع المادية، أو تفسيرها بطريقة تبعدها عن حقيقتها، أو اللجوء إلى الاحتمالات والتوقعات حال عدم وضوح أي شيء من الوقائع.

---

١ – د.شطناوي، (١٩٩٩)، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية ، مجلة الدراسات، العدد١، ص ٥

٢ – د.البنداري، عبد الوهاب، (٢٠٠٢)، طرق الطعن في العقوبات التأديبية،القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٢١٤

٣ – د.عبد الوهاب, محمد رفعت , (١٩٨٨)، القضاء الإداري , القاهرة،المكتب الغربي للطباعة، ص ٥٧٠ ، و الجبور، موسى ضيف الله، (٢٠١٥)، رسالة دكتوراه بعنوان "رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية" عمان، جامعة العلوم الإسلامية، ص ١٢٨.

٤ – د.شطناوي (١٩٩٥)،القضاء الإداري الأردني – قضاء الإلغاء،ط ١، عمان، مكتبة كنعان، ص ٧١٨

ثانيا: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

بعد أن يتحقق القاضي الإداري من قيام الواقعة ماديا يتصدى لبحث صحة الوصف القانوني الذي أسبغ عليها، أو التكييف القانوني الصحيح الذي أعطته سلطة التأديب للوقائع، فإذا تبين لها أن سلطة التأديب أخطأت في تكييفها القانوني للوقائع فإنها تحكم بإلغاء القرار لوجود عيب في سببه، وعلة ذلك أن الأحكام القانونية تؤهل سلطة التأديب المختصة للقيام بتصرف معين، أو تلزمها القيام به إذا توافرت حالة واقعية معينة، وبالتالي لا يجوز مباشرة تلك الصلاحيات إلا إذا توافرت الحالة القانونية التي حددها القانون العام. (١)

فالمشرع يحدد الوقائع التي يعني وجودها أو احتمال وجودها بالنسبة لسلطة التأديب المختصة، من حيث القدرة على التصرف أو الالتزام بالتصرف، ويبقى على سلطة التأديب أن تأخذ على عاتقها معرفة معنى الوقائع موضوع البحث، بمعنى آخر تكييف هذه الوقائع تكييفا قانونيا، وإذا كانت عملية التكييف تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية والأحكام القانونية، فيتعين عدم إغفال ما تنطوي عليه تلك العملية من جهد إنشائي خلاق يبعدها عن كونها مجرد عمل آلي يتم بالتحقق من مطابقة الوقائع للأحكام القانونية. (٢)

وتقضي عملية التكييف من القائم عليها، بأن يسعى أولا للتوصل إلى تخصيص القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد بإعطائها معنى أكثر تحديدا وأقل عمومية، ثم يحاول بعد ذلك، أن يرفع الواقعة الفردية إلى مستوى عمومية نص القانون، بتجريدها عن طريق إغفال كل الجوانب عديمة الجدوى، والعمل على إبراز الصفات التي تميز الواقعة من الناحية القانونية، وبذلك يمكن التوصل إلى قيام التطابق بين النص والقانون، لذا يتعين على القاضي أن يحدد معالم نص الطائفة القانونية التي نص عليها المشرع والمتمثلة بالمخالفات والجزاءات، وذلك للتأكد من أن الوقائع التي استندت إليها سلطة التأديب تندرج فعلا ضمن إطار الطائفة القانونية المحددة، وان تكييفها القانوني صحيح. (٣)

وقد حددت محكمة العدل العليا أصول المطابقة بين الوقائع والقانون وذلك لغايات تحديد النتائج القانونية الصحيحة، والتوصل إلى حكم القانون من خلال استعراض وقائع الدعوى،

---

[١] – د.كنعان، نواف، (٢٠١٢)، القضاء الإداري الأردني، ط ٤، الشارقة، الآفاق المشرقة ناشرون. ص ٣١٦، وشطناوي،القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق،ص٧٢٢

[٢] – د. أبوالعينين،محمد ماهر، (١٩٩٩)، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، دار النهضة العربية، ص٤٧٧

[٣] – د.القيسي، اعاد علي / القضاء الإداري وقضاء المظالم،مرجع سابق، ص ٢٢٥.

واستظهار الحقيقة الموضوعية التي هي المبتغى القضائي الأصيل [١]، وحول ذلك قضت بأنه " بما أن الأوراق خلت مما يشير إلى أن المستدعي قد تبلغ قرار منعه من مزاولة المهنة، بسبب عدم دفعه الرسوم، فان القرار المشكو منه، مع انتفاء علم المستدعي به يكون مستندا إلى حالة واقعية غير متوافرة ويستوجب الإلغاء، ومع أن اجتهاد المحكمة استقر على أنها لا تملك التعقيب على الأدلة التي كونت منها سلطة التأديب عقيدتها، إلا أن ذلك مشروط بان تكون الأدلة سائغة ولها أصول ثابتة في الأوراق تثبت قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء، وعليه فإن المحكمة تملك حق مراقبة العنصر الواقعي في القرار الإداري وان تتأكد أن الواقعة ثابتة ". [٢]

فعملية التكييف لا يمكن فصلها تماما عن التحقق من قيام الوقائع، إذ أن كل منهما يمثل أحد عنصري الإسناد والتطابق، وهذا ما حدا بالقضاء الإداري إلى أن يراقب أولا تحقق الواقعة، وفي مجال التأديب فان التكييف القانوني للوقائع التي تشكل ركن السبب في الجزاء التأديبي، هو وصف هذه الوقائع وبيان ما إذا كانت تكون مخالفة تأديبية تسوغ توقيع الجزاء أم لا. [٣]

وعليه فإن رقابة المحكمة على عيب السبب تنصب أولا الى التحقق من الوجود المادي للوقائع، ومن ثم صحة الوصف القانوني الذي أسبغته عليه السلطة التأديبية.

ثالثا: الرقابة على ملاءمة القرارات التأديبية (التناسب)

يتدخل القضاء هنا في مراقبة مدى ملاءمة الجزاء التأديبي، أو مدى تناسبه مع المخالفة التأديبية التي ارتكبها العضو المخالف، ولا تتدخل هذه الرقابة في أي جزاءات توقعها سلطة التأديب، طالما أن هذا الجزاء مقرر بالنظام أو القانون النقابي , وحول ذلك قضت محكمة العدل العليا " حيث أن العقوبة المفروضة على المستدعي من مجلس نقابة المحامين – وهي عقوبة منعه من مزاولة المهنة مدة ستة أشهر– تقع في الحدود المنصوص عليها في (م / ٦٣) من قانون نقابة المحامين، لا يشوبها الغلو في ضوء المخالفات التي ارتكبها المستدعي – وهي

---

١ – د.الزعبي، خالد، (١٩٩٨)، بحث بعنوان ركن السبب في القرار الإداري، مجلة أبحاث اليرموك،اربد، جامعة اليرموك، مجلد ١٤، العدد الأول، ص ١٣٤

٢ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠١/٦٨، تاريخ ٢٠٠١/٧/١٢، موقع قسطاس.

٣ – د.شاهين، مغاوري محمد / القرار التأديبي، مرجع سابق، ص ٧٢٤

مخالفات لنصوص لائحة آداب المهنة وخطأ مسلكيا – وتتناسب معها، فيكون القرار المطعون فيه صحيحا ومتفقا وأحكام القانون ". [١]

ويقصد بالملاءمة تقدير سلطة التأديب لمدى التدخل لإصدار القرار، إذا لم يوجد نص قانوني صريح، يلزمها بالتصرف أو الامتناع أو اختيار وقت التدخل (وقت إصدار القرار)، كما يقصد بها أيضا اختيار الإجراء المناسب الذي يتفق مع أهمية الوقائع المادية وخطورتها، فإذا كانت سلطة التأديب تتمتع بصلاحيات تقديرية، فإنها تستقل بتقدير ملاءمة قراراتها الإدارية. [٢]

ومع أن مبدأ التناسب أو الملاءمة لم يتحول إلى مبدأ قانوني في قوانين النقابات محل الدراسة، مثلما عليه الحال في نظام الخدمة المدنية، إلا أنه يعد من المبادئ القضائية التي استقرت عليه المحاكم الإدارية، وأصبح مبدأ مستقراً في أحكام القضاء حالياً، وبالتالي فإن عدم النص على هذا المبدأ في التشريعات، لا ينفي عنه الصفة القانونية، ويجب على سلطة التأديب أن تلتزم به، وتحترمه وتتقيد به عند اتخاذها قراراتها التأديبية في مجال سلطتها التقديرية، لان تقدير الملاءمة يعتبر من الأمور المتروكة لتقديرات هذه السلطة. [٣]

ورقابة الملاءمة أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء رقابة الخطأ الظاهر في التقدير، تنصرف إلى رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب، ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر، أو بمعنى آخر أن القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار، وهل الوقائع المكونة لركن السبب تتناسب في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار. [٤]

وقد لاحظ القضاء الإداري، أن السلطات التأديبية تسرف أحيانا في تقدير العقوبة وتغلو في تقديرها، بحيث يكون هناك عدم ملاءمة ظاهرة بين حقيقة الذنب وبين العقوبة الموقعة، ولهذا فقد تصدى القضاء لهذه الحالة، وحكم بإلغاء العقوبة لما شابها من غلو في التقدير، والجزاء التأديبي الملائم يجب أن يكون عدلا، يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة، لأن كلا الأمرين ليس فيه خير للصالح العام، فسلطة التأديب وإن كانت لها

---

١ – عدل عليا / قرار رقم ٦١/ ٩٥، مجلس المحامين – ١٩٩٦

٢ – د.شطناوي / الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مرجع سابق، ص١٤

٣ – د.حتاملة، سليم / رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

٤ – عبد الوهاب / القضاء الإداري،مرجع سابق، ص ٥٧٦

سلطة تقدير التناسب بين الخطأ والعقوبة التأديبية، إلا أنها مقيدة بعدم الغلو، كون الغلو في العقاب يخرج الجزاء من دائرة المشروعية. (١)

وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه " للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من جزاء، ومناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهر بين خطورة الذنب المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره، وفي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهر مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب وهو المصلحة العامة ". (٢)

ومما لا شك فيه أن الرقابة القضائية على التناسب بين جسامة المخالفة ونوع ومقدار الجزاء التأديبي، هي ضمانة كبيرة للأفراد تقيهم مغالاة سلطة التأديب في تقدير جسامة الأفعال، وتعد تطبيقا لنطاق الصلاحية التقديرية التي تتمتع بها السلطة ومداها. (٣)

وتطبيقا على ذلك قضت محكمه العدل العليا بأنه " لسلطات التأديب سلطة تقديرية في تقدير وملاءمة المخالفة المرتكبة على العقوبة المفروضة، دون معقب عليها شريطة أن لا يشوب هذه السلطة الغلو في العقوبة التي تخرج السلطة التقديرية من نطاق المشروعية إلى نطاق غير المشروعية، وحيث أن القرار الطعين صدر متفقا والقانون، إلا أن لمحكمتنا وعلى ما درج عليه اجتهادنا، مراقبة مقدار العقوبة المفروضة على المخالفة المرتكبة... وأوصت بإيقاع عقوبة التنبيه بحق المستدعين وحيث أن المستدعى ضده فرض عقوبة المنع من مزاوله المهنة لمده ثلاثة أشهر عن المستدعين فإن هناك غلو في هذه العقوبة، ويستوجب معها إلغاء هذا القرار من هذه الناحية ". (٤)

وفي حكم آخر قضت محكمة العدل العليا، حول عدم التناسب بين الجزاء التأديبي وحجم ونوعية الخطأ، بقولها " إن العقوبة المفروضة على المستدعي- وهي شطبه نهائيا من

---

١ – د.البنداري / العقوبات التأديبية،مرجع سابق، ص ٢٣٥

٢ – عدل عليا /قرار رقم ٩٩/٤٩٨، مجلة المحامين ٢٠٠٠

٣ – د.شطناوي /الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا الأردنية على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مرجع سابق، ص ١٨

٤ – عدل عليا , قرار رقم ٢٠١٣/٣٦٥ , تاريخ ١١ / ٢ / ٢٠١٤ , مركز عدالة

سجلات النقابة – يشوبها غلو لعدم توفر الملاءمة بينها وبين الذنب المرتكب لذلك تقرر إلغـــاء القرار المطعون فيه فيما يتعلق بالعقوبة فقط ". (١)

وبتتبع قانون القضاء الإداري وجد الباحث بأن المشرع الأردني لم ينص على مبدأ الملاءمة , إلا أنه وبمتابعة الأحكام القضائية الصادرة بهذا الشأن، يلاحظ بأن القضاء الإداري في الأردن، قد أخذ به سواء بتشديد العقوبة التي توقعها السلطة المختصة بالتأديب أو تخفيفها، إضافة إلى أن دخول تقدير القرار التأديبي في نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب لا يعني بضرورة أن تنصرف رقابة القضاء عنها، وبالتالي فإذا كان تقدير الجزاء الملائم متروكاً لسلطة التأديب فإن للقضاء أن يتدخل ويفرض رقابته على هذا التقدير دون وجود نص عليه.

١ – عدل عليا /قرار رقم ٩٥/٣٢،لسنة ١٩٩٥، مركز عدالة.

المطلب الثالث

عيب إساءة استعمال السلطة

(عيب الانحراف أو الغاية)

يستعمل الفقه والقضاء تسميات مختلفة لهذا العيب منها: عيب تجاوز السلطة، عيب الانحراف في استخدام السلطة، عيب إساءة استعمال السلطة، عيب الغاية، ومهما تعددت التسميات، إلا أن هذا العيب يعتبر من أقدم عيوب القرارات الإدارية التأديبية، ويرتبط ببعض الظواهر الاجتماعية والإدارية، التي تؤثر على متخذ القرار، لتحقيق مصالح شخصية أو عشائرية أو جهوية على حساب المصلحة العامة [١]، علما بأن المشرع الأردني استخدم تسمية إساءة استعمال السلطة للدلالة على هذا العيب. [٢]

ولبيان ذلك سنعمل على تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وخصائصه.

الفرع الثاني: صور عيب إساءة استعمال السلطة وعبء إثباته.

الفرع الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وخصائصه

يرتبط هذا العيب بركن الغاية الذي يعتبر احد أركان القرار التأديبي، ويعد من العيوب الداخلية أو الموضوعية التي تصيب القرار التأديبي، مما تجعله قابلا للإلغاء، ولبيان مفهوم هذا العيب سنعمل على تقسيم هذا الفرع إلى بندين: نبين في الأول مفهوم عيب إساءة استخدام السلطة، وفي الثاني خصائص هذا العيب.

---

١ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٢٤

٢ – المادة (٧ / أ / ٤) من قانون القضاء الإداري.

البند الأول: مفهوم عيب إساءة إستعمال السلطة

يعرف ركن الغاية بأنه النتيجة النهائية، أو الهدف الذي يسعى صاحب القرار إلى تحقيقه، والأصل أن تكون المصلحة العامة، هي الغاية التي يستهدف القرار تحقيقها، وليس تحقيق مكاسب مادية، أو معنوية، أو تحقيق دافع شخصي، أو الانتقام. (١)

أما عيب إساءة إستعمال السلطة، فيعرف على أنه تصرف إرادي، يقع من مصدر القرار التأديبي، يستهدف غرضا غير الغرض الذي قصد القانون تحقيقه، ومُنح مُصدر القرار سلطة إصداره، أي خروجه عن روح القانون وغاياته وأهدافه، وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه، في تحقيق أغراض ومآرب غير تلك التي حددها له القانون، بهدف الانتقام، أو تحقيق نفع شخصي له، أو لغيره، أو تحقيق هدفا لاعتبارات سياسية، أو دينية، أو حزبية، أو تحقيق مصالح عشائرية، أو جهوية، أو إقليمية، أو مصالح مقنعة، أو انتقاما واخذ بالثأر، وغاية الأمر أنها ليست المصلحة التي قصدها المشرع. (٢)

وبالتالي يعتبر القرار معيبا بهذا العيب إذا كان يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت سلطة التأديب سلطتها في إصدار قرارها التأديبي، وذلك كون القانون يمنح سلطة التأديب سلطات معينة بقصد تحقيق أغراض، أو أهداف معينة، تهدف في مجملها إلى تحقيق أهداف عامة. (٣)

ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه، لذلك فانه يقترن بالسلطة التقديرية لسلطة التأديب، ولا يثار إذا كانت هذه السلطة مقيدة بحدود معينة (٤)، والأصل أن تكون الغاية التي يستهدفها القرار التأديبي، هي مصلحة النقابة العامة، أو تحقيق الأهداف المعينة التي حددها المشرع، إلا أن سلطة التأديب قد تهدف من إصدار قرارها، تحقيق هدف أو غاية تتعارض مع المصلحة العامة لتحقيق مصالح شخصية (٥)، فالقرار في هذا العيب يكون في ظاهره، مستوفيا

---

١ – د.كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٧٧

٢ – د. الطماوي / القضاء الإداري - الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٨٧٤، وشطناوي / القضاء الإداري الأردني – الكتاب الثاني مرجع سابق، ص ٨٢٤ و ٨٤٠،.وكنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٨٦،

٣ – د. حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥١

٤ – د. الغويري، احمد عودة، (١٩٨٩)، قضاء الإلغاء في الأردن، ط ١، عمان، مطابع الدستور، ص ٣٨٣.

٥ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٨٨

لمقومات صحته، ويكون النعي عليه بإساءة استخدام السلطة أو الانحراف بها نعيا على نية مصدر القرار ونفسيته. (١)

وقد أشار قانون القضاء الإداري إلى هذا العيب في المادة (٧ / أ / ٤)، والتي نصت على " تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من ألأسباب التالية:...... إساءة استعمال السلطة...... ". (٢)

وبهذا المعنى قضت محكمة العدل العليا بأنه " لا يرد النعي بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب التعسف باستعمال السلطة، حيث أن الأصل في القرار الإداري، هو صدوره بريء قي بواعثه وأهدافه، والنعي عليه بإساءة استعمال السلطة، مؤداه انحرافه عن المصلحة العامة ومجاوزته لأغراض بذاتها رصدها المشرع عليه..... ". (٣)

وبينت المحكمة المقصود بهذا العيب في أحد أحكامها بقولها "..... أما بخصوص ما نعاه وكيل المستدعي بعيب إساءة استعمال السلطة، فان هذا العيب يقتضي من الطاعن إقامة الدليل على أن القرار الطعين قد صدر نتيجة كيد شخصي، أو محاباة، أو لشفاء غل، أو خلافا لقاعدة تخصيص الأهداف، وحيث لم يقدم المستدعي أي دليل على ذلك فإنه يجدر الالتفات عنه.... ". (٤)

كما قضت بأنه " إن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة إلى إصدار قرارها بصرف النظر عن كون القرار قد صدر عن شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية، وانه مطابق للقانون، بل أن على رجل الإدارة، أن يستهدف في أي قرار يصدره، تحقيق الهدف الذي خصصه القانون لممارسة سلطته التقديرية، فإذا خلا قراره من تحقيق ذلك الهدف، كان مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة. (٥)

وعليه فان عيب إساءة استعمل السلطة يتعلق بالغاية أو الباعث على إصدار القرار التأديبي، وان الباعث يختلف عن سبب القرار التأديبي ومحله، فالسبب في القرار التأديبي هو

---

١ – د. الجبوري، موسى / رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٣١.
٢ – قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٣.
٣ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٦٢/ ٢٠٠٧، مجلة المحامين، العدد ١ لسنة ٢٠٠٨، ص ٤٧.
٤ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ٣٣/ ٢٠١٤، تاريخ ٢٠١٤/٤/٣، موقع قسطاس.
٥ – محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٣ / ١٩٦٤، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٥، ص ٢١، نقلا عن الجبوري، موسى / رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٣١.

الحالة الواقعية، أو القانونية التي تؤدي بمصدر القرار إلى استعمال صلاحيته في اتخاذ القرار، فقرار المجلس التأديبي بمنع العضو المخالف من مزاولة المهنة، هو إنهاء العلاقة المهنية بين العضو والنقابة، أما الغاية فهي الباعث الذي دفع مصدر القرار لممارسة صلاحيته بإصدار القرار، فقد يكون قصده من قراره الانتقام من العضو، وقد يكون قصده نقاء النقابة المعنية والمحافظة عليها. (١)

هذا وتكمن الحكمة في منح القضاء الرقابة على مثل هذا العيب في ضمان استخدام السلطات التأديبية في محلها وعلى وجه يوافق القانون. (٢)

والرقابة على إساءة استعمال السلطة ليس بالأمر اليسير، كونها تعتمد على البحث عن الغرض، أو الهدف الحقيقي، الذي اتخذت سلطة التأديب قرارها من أجله، وبالتالي فإن هذا العيب يعتبر من أدق العيوب وأخطرها، كون مُصدر القرار يستخدم السلطة المشروعة، لتحقيق بواعث وأسباب مستورة غير مشروعة، وعليه فإن إثارة هذا العيب لا يمكن أن تتم إلا من خلال معرفة نطاق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وعادة يقوم المشرع برسم حدود معينة لسلطة التأديب، لا يجوز لها أن تتخطاها، وهي ما يُطلق عليها اصطلاح (تخصيص الأهداف) وذلك في إطار الحد من الحرية المطلقة لسلطة مصدر القرار التقديرية. (٣)

البند الثاني: خصائص عيب إساءة استعمال السلطة

يتميز هذا العيب بعدد من الخصائص يمكن إجمالها بما يلي:

- يتصل اتصالا مباشرا بركن الغاية، أي بالنتيجة النهائية التي تسعى السلطة التأديبية مصدرة القرار إلى تحقيقها. (٤)

- يعتبر من العيوب العمدية أو القصدية لأن سلطة التأديب تعمدت الوصول إلى النتائج التي حققها القرار بقصد تحقيق مصلحة خاصة، وبالتالي فإنه لا يصدر إلا بإرادة مباشرة من سلطة التأديب. (١)

---

١ – د. الجبوري، موسى / رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٣٢.
٢ – د.المصاروة، هيثم حامد / تقييم أحكام العقوبات التأديبية الخاصة بالصحفيين في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ٥٧٣.
٣ – د.الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق،ص ٨٤٣
٤ – د.كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٢٨٨-٢٩١.

- إنه عيب من العيوب الخفية وغير الظاهرة، كونه يرتبط بالنوايا والمقاصد الشخصية لمُصدر القرار، وما ينوي تحقيقه من إصدار القرار، وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث، وهي غاية في منتهى الصعوبة. (٢)

- انه عيب من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية لمصدر القرار، حيث يثور هذا العيب في حالات السلطة المطلقة في اتخاذ القرار، وعدم تقييدها، ويقل كلما كانت حالات الاختصاص مقيده. (٣)

- يعتبر من العيوب الاحتياطية بسبب صعوبة إثباته، ولا يبحث فيه طالما هناك عيب آخر شاب القرار التأديبي. (٤)

- لا يُعد هذا العيب من النظام العام، وبالتالي لا يستطيع القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه، الأمر الذي يتطلب إدراجه ضمن استدعاء الدعوى. (٥)

---

١ – د.القيسي، أعاد / القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٣٣٠.
٢ – د.شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٢٧
٣ – د.العتوم / القضاء الإداري – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٦٩.
٤ – د.الحلو / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤١.
٥ – د.شيحا، إبراهيم عبد العزيز، (٢٠٠٦)، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٥٥٧.

الفرع الثاني: صور عيب إساءة استعمال السلطة وعبء إثباته

تتعدد صور إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بالسلطة، بتعدد الأهداف التي تسعى سلطة التأديب إلى تحقيقها، بحيث إن هي خرجت عليها، أصيب قرارها بعيب الانحراف، ولتوضيح ذلك سيتم تناول هذا الفرع في بندين على التوالي: نبين بالأول صور هذا العيب، وفي الثاني وسائل وعبء الإثبات.

البند الأول: صور عيب إساءة استعمال السلطة:

يتحقق هذا العيب في حالة تخلف سلطة التأديب عن تحقيق الهدف من تقرير الجزاء التأديبي، المتمثل في تحقيق مصلحة عامة للنقابة المعنية، والحفاظ على سمعتها المهنية، وهدف خاص بردع العضو المخالف من العودة لارتكاب المخالفة مرة ثانية، ويمكن إجمال صور هذا العيب بحالتين هما:

أولا: الابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة

إذا لم يحدد المشرع هدفا محددا للقرار التأديبي، فإن السلطة المختصة بالتأديب تكون مقيدة بتصرفها في ضرورة أن يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة، وعليه فإن كل قرار إداري يجب أن يصدر في حدود هذا الغرض العام، وإلا كان معيبا بعيب الانحراف [١]، وتتعدد حالات مخالفة سلطة التأديب للمصلحة العامة ومنها: تحقيق مصالح شخصية بقصد الانتقام، والإضرار بالآخرين لأسباب سياسية، أو دينية، أو عقائدية، أو غيرها من الأسباب والدوافع الشخصية، البعيدة عن تحقيق الصالح العام. [٢]

---

[١] – د. الجرف، طعيمة / رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

[٢] – د. خلف، احمد نجيب / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٢، شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٤٠.

ثانيا: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

يتعين على السلطة التأديبية تحقيق الأهداف التي حددها القانون، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف، التي تقيد القرار بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرجت السلطة التأديبية بقرارها عن هذه الغاية، كان قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، وأصبح باطلا وقابلا للإلغاء. [١]

البند الثاني: عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة: [٢]

تظهر صعوبة كبيرة في إثبات هذا العيب مقارنة مع العيوب الأخرى، لاتصاله بنوايا ومقاصد مصدر القرار، وبواعثه النفسية والخفية، وما أراد تحقيقه من إصدار قراره، ويمكن إرجاع صعوبة الإثبات إلى عدة أسباب أهمها:

- يقع عبىء الإثبات فيه على عاتق الطاعن، وفي حال عدم قدرته على الإثبات فان القرار التأديبي يعتبر صحيحا ومحصنا من الإلغاء، ما لم تظهر أسباب أخرى غير التي استند إليها الطاعن.
- ظهور القرار التأديبي في مظهره الخارجي، بأنه قرارا مشروعا ومستوفيا أركانه القانونية، مما يصعب معرفة مضمونه وجوهره، لان وجود الانحراف من عدمه، يرتبط بالنوايا الداخلية لمُصدر القرار.
- عدم إمكانية تلمس بواعث مصدر القرار الداخلية بطرق مباشره، وذلك لأنها مخفية وراء مكنونات نفسه، فلا يمكن تلمسها إلا حال وجد دليل واضح عليها. [٣]

ولكون هذا العيب من العيوب الخفية، المرتبطة بنية مصدر القرار، فإنه يصبح من الصعب إثباته أمام القضاء، وبسب هذه الصعوبات، فإن التشريعات لم تشر إلى طرق ووسائل

---

١ – د. الشرقاوي، سعاد، (١٩٩٩)، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، ط ٣، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٢.

٢ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٠٢، و د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني مرجع سابق ص ٨٥٠، والطماوي / القضاء الإداري-الكتاب الأول، مرجع سابق،ص ٨٩٨-٩٠٩

٣ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٨٢٧. و د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٠٢.

إثبات الانحراف في القوانين والأنظمة، بل تركتها لتقديرات القضاء لإثباتها من خــلال كافــة طرق الإثبات، واللجوء إلى بعض الوسائل للمساعدة في الدلالة عليه ومنها: [١]

- إثبات العيب من صيغة ومضمون القرار المطعون فيه: وذلك عندما تكون العبارات المستخدمة في القرار التأديبي فيها دلالة واضحة على هذا العيب، إضافة إلى نص القرار، وأسبابه، وطريقة إصداره، والظروف المحيطة به، وتوقيته.
- إثبات العيب من أوراق ومستندات الدعوى: ويتم ذلــك مــن خــلال المناقشــات والمراسلات التي سبقت، أو أعقبت صدور القرار، وملــف عضــوية الطــاعن، وسيرته المهنية، والعقوبات السابقة المتخذة بحقه.
- إثبات العيب المستمد من قرينة الإخلال بمبدأ المساواة: وتكون من خلال إبراز أي تمييز بين الأعضاء في القرارات التأديبية في ذات المخالفات المتشابهة، حيــث أن التمييز بين الأعضاء في إيقاع الجزاءات يدل على انحراف السلطة.
- الإثبات من خلال عدم الملاءمة الظاهرة بين القــرارات التأديبيــة، والمخالفــات المرتكبة.
- إثبات وجود خلافات شخصية بين السلطة التأديبية، أو احد أعضائها والطاعن.
- الإثبات من خلال أي قرائن، أو وثائق، أو مستندات، يمكن أن تساعد فــي كشــف هدف سلطة التأديب، وبالتالي تدل على عيب إساءة استعمال السلطة.

---

[١] – د. الطماوي / القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق،ص ٨٨٧،و د. البنا / الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٢.

الفصل الرابع

إجــراءات دعوى الإلغاء

والحكم الصادر فيها

يعد قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، المصـــدر التشــريعي لإجــراءات التقاضي الخاصة بإجراءات دعوى الإلغاء، ابتداء من تقديم عريضة الــدعوى حتـــى نهايتهـــا وإصدار الحكم فيها وتنفيذه، ويضاف إليها القواعد الإجرائيـــة الـــواردة فـــي قـــانون أصـــول المحاكمات المدنية، إذا وجد نقص في قواعد الإجراءات الإدارية، ولم يوجد نـــص يســـتوعب تطبيق هذه الإجراءات. [١]

وإجــــــــراءات رفع الدعوى هي القواعد التي يتعين على المتقاضين إتباعها في رفع خصومتهم ضد القرار التأديبي أمام القضاء الإداري.

ولبيان ذلك سنعمل على دراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مبحثين وكما يلي:

المبحث الأول: إجــراءات رفـــع الدعـــوى ضـــد القـــرارات التأديبيـــة

المبحث الثاني: انقضاء دعوى إلغاء القرارات التأديبية والحكم الصادر فيها

١ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٢٥

المبحث الأول

إجراءات رفع الدعوى ضد القرارات التأديبية

تشمل إجراءات رفع الدعوى مجموعة الإجراءات التي تمر بها الدعوى، ابتداء من تقديم لائحة الدعوى، وحتى نهايتها، وإصدار الحكم فيها وتنفيذه، ومصدرها التشريعي في الأردن، هو قانون القضاء الإداري الحالي، إضافة إلى القواعد الإجرائية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية، حال وجد أي نقص في قواعد الإجراءات الإدارية.

وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: خصائص إجراءات التقاضي الإدارية

المطلب الثاني: إجراءات رفع الدعوى

المطلب الأول

خصائص إجراءات التقاضي الإدارية

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية، بعدد من الخصائص تجعلها مختلفة ومتميزة عن إجراءات التقاضي المدنية، وتتمثل هذه الخصائص في الأمور التالية:

أولا: استقلال إجراءات التقاضي الإدارية:

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية بأنها مستقلة ومتميزة عن الإجراءات المدنية، وذلك لاستقلال القانون الإداري على صعيد القواعد الاداريه الموضوعية والإجرائية، ولكن هذا الاستقلال لا يخفي حقيقة واقعية، وهي أن الإجراءات المدنية أوفر تنظيما لغاية الآن من الإجراءات الإدارية، وبالتالي يلجأ القضاء الإداري إلى الإجراءات المدنية، عند عدم وجود نصوص صريحة في القانون الإداري، شريطه ألا تتعارض تلك الأحكام مع القانون الإداري وطبيعة المنازعات الإدارية وخصوصيتها، وأن القضاء الإداري لا يعود إلى أحكام الأصول المدنية باعتبارها قواعد ملزمة، وإنما باعتبارها قواعد تكونت وتطورت عبر الزمن بحيث أصبحت قواعد إجرائية مستقرة. (١)

ومع ذلك فهناك مجموعة من المبادئ الإجرائية التي ابتدعها القضاء الإداري: كمبدأ عدم صحة انعقاد المحكمة إلا بالنصاب القانوني من القضاة , مبدأ الطابع الحضوري أو الوجاهي للإجراءات الإدارية، مبدأ التزام المحكمة بالتسبيب , مبدأ تعدد درجات التقاضي , مبدأ حرية الدفاع. (٢)

وترجع استقلالية الإجراءات الإدارية عن غيرها إلى عدة أسباب منها: اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري والتي تنظم مصالح عامة، اختلاف طبيعة الخصومات من حيث أنها خصومات موضوعية عينية هدفها حماية الشرعية وسيادة القانون، تباين مراكز الخصوم في دعوى الإلغاء وليست متكافئة كالدعاوى العادية. (٣)

---

١ – د. الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٩٤١.
٢ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٥١٩.
٣ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٢٨.

وبهذا الخصوص أكدت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأنه " إن القضاء الإداري هو قضاء إنشائي، وللمحكمة أن تفسر النصوص، وتقيم استنتاجها بما يحقق العدالة إذا اختلط عليها الأمر بسبب التناقض بين النصوص الناظمة لها، أو النقص في هذه النصوص لدى عرض أي مسألة عليها " (١)

ثانيا: الطابع الاستقصائي

أي أن القاضي الإداري يتولاها منذ البداية وحتى الفصل فيها، حيث تختلف عن الإجراءات المدنية التي يتصف دور القاضي فيها بالسلبية أو الحيادية، فيترك لأطراف الدعوى مهمة إدارة إجراءاتها , لهذا لا يملك المستدعي في الدعوى الإدارية، القيام بأي إجراء بعد تقديم لائحة الدعوى، فيتولاها القاضي نفسه من حيث: تبليغ لائحة الدعوى، والمذكرات للخصوم، وتحديد مهل تقديم المستندات المطلوب تقديمها في الدعوى، وهو من يقرر أهمية الإجراءات وضرورتها، وفيما إذا اكتمل التحقيق وأصبحت الدعوى جاهزة للفصل فيها، ويترتب على هذه الخاصية نتيجتين:

الأولى: أن القضاء الإداري يتمتع بصلاحيات واسعة في تنظيم إجراءات التحقيق في الدعوى وإدارتها.

الثانية: أن للقضاء الإداري دور في الإثبات فلا يترك هذه المهمة كما هو الحال في القضاء المدني على عاتق الأفراد. (٢)

ثالثا: الطابع الكتابي

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية بأنها إجراءات مكتوبة، فهي تعتمد على استدعاء مكتوب، وبينات ومستندات خطية واضحة، فلائحة الدعوى وما تتضمنه من حيث: وقائع وأسباب، وطلبات، وحجج الخصوم، ومستنداتهم وأدلتهم، هي إجراءات مكتوبة، كذلك فان القاضي يوجه الإجراءات كتابة، ولكن الطابع الكتابي لا يمنع خصوم الدعوى، أو وكلائهم من

---

١ – عدل عليا،قرار رقم ٢٠١٣/٤٤٦، تاريخ ٢٠١٤/١/٢٧، قسطاس
٢ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٥١٩.

إبداء ملاحظات شفوية، وتوضيح بعض النقاط والمسائل القانونية، ولكن بشكل ثانوي شـــريطة أن تكون توضيحا لما جاء بالكتابة. (١)

رابعا: البساطة والمرونة والاختصار بالنفقات

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية إذا ما قورنت بالإجراءات المدنية، بالبساطة وعـــدم التقليد، وتتجلى ببساطة إجراءاتها وشكلياتها، ويعود السبب في ذلك إلى أن القاضي الإداري هو المسيطر على تسهيل الإجراءات دون الخصوم، فهو لا يأخذ من إجراءات التحقيق إلا ما يـــراه ضروريا، وانه غير ملزم للاستجابة لطلبات الخصوم. (٢)

خامسا: السرية

وتنصرف السرية إلى غير أطراف الدعوى، لأن القاعدة أن يحاط الخصوم علما بجميع الوثائق والمستندات وأوجه الدفاع في ملف الدعوى. (٣)

سادسا: الطابع الحضوري أو الوجاهي

أي أنه يطلب من طرف الدعوى الرد على ما قدمه الطرف الآخر كمـــا يطلـــب مـــن مصدر القرار المطعون فيه الدفاع عنه. (٤)

---

١ – د. الطماوي / القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٩٤٤.
٢ – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٣٠.
٣ – د. الطماوي / القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٩٤٥.
٤ – د. شطناوي / القضاء الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص ٥٢٠.

المطلب الثاني

إجــراءات رفع الدعوى

يتطلب لقبول دعوى الإلغاء شكلا مجموعة من الشروط الشكلية الواجب توفرهــا فــي لائحة الدعوى، علاوة على وجوب أن تقدم هذه اللائحة خلال مدة معينة يحددها القانون، حيث يتعلق هذا الشرط بالأعمال التي يوجهها العضو مقدم الطعن إلــى القضــاء المخــتص لبــدء إجراءات التقاضي ومخاصمة القرار التأديبي.

ويتوجب على المحكمة الإدارية عند رفع دعوى أمامها لإلغاء القرار التأديبي، أن تتأكد أولا من مسألة خضوع الطعن لاختصاصها، ومن ثم التحقق من الشروط الواجب توافرها فــي لائحة الدعوى لقبولها أو ردها شكلا، حيث تتمتع المحكمة برقابة كافية على كافة الإجــراءات المتعلقة بتقديم لائحة الدعوى، وأن النقص في هذه الإجراءات يعد عيبا شكليا، وذلك قبل النظر أو التطرق لموضوعها،

لذلك سنتناول هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: تحديد أطراف الدعوى

الفرع الثاني: إجراءات تقديم اللوائح في دعوى الإلغاء

الفرع الثالث: الفصل في الدعوى

الفرع الأول: تحديد أطراف الدعوى

من بديهيات القول أن هناك طرفين رئيسيين في دعوى الإلغاء هما: المستدعي أو الطاعن، والمستدعى ضده وهو مصدر القرار التأديبي المطعون فيه، إضافة إلى إمكانية دخول طرف ثالث وهو المتضرر من الخصومة، إذا كانت له علاقة بدعوى قائمة ويتأثر بنتيجة الحكم، وسنوضح هذه الأطراف كما يلي:

أولا: المستدعي (الطاعن)

وهو عضو النقابة المتضرر، أو الذي يكون له مصلحة شخصية في القرار التأديبي المطعون فيه، والذي أدى إلى المساس في مركزه القانوني ، أو من ينوب عنه. [١]

وقد اشترط قانون القضاء الإداري في المادة (٩ / أ / ١)، في المحامي الذي سينوب عن صاحب الشأن، أن يكون قد مارس المحاماة لمدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته المحاماة، حيث ثار خلاف بين مؤيد ومعارض لهذا الشرط، بينما يرى المؤيدون بأنه يهدف إلى توافر الخبرة الواسعة لدى المحامي مما يعطي مزيدا من الاهتمام للقضايا الإدارية، في حين يرى المعارضون بأنه قليل الأهمية وتنقصه الدقة، وذلك لأن طبيعة المنازعات الإدارية ليست معقدة، خاصة بعد أن أصبح القضاء الإداري على درجتين. [٢]

وننوه هنا إلى أن المحامي العضو الممارس في نقابة المحامين، وأمضى مدة خمس سنوات أستاذا، يستطيع أن يطعن بنفسه على أي قرار تأديبي صادر عن النقابة بمواجهته، ولا يحتاج إذا ما رغب بتمثيل نفسه أن يوكل غيره من المحامين لتمثيله أمام المحكمة الإدارية.

---

[١] – د. العتوم / القضاء الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٩٤

[٢] – د. كنعان، نواف /القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق ص ٣٣٤.

ثانيا: المستدعى ضده

مع أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينيه، توجه ضد القرار المطعون فيه، إلا أن المادة (٧ / أ) من قانون القضاء الإداري نصت على " تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه.... ".

وعليه فان المستدعى ضده هو الجهة التي أصدرت القرار التأديبي المطعون فيه، حيث تقام الدعوى على مصدر القرار، وإذا لم يحدد مُصدر القرار بصورة صحيحة، ترد الدعوى شكلا، لعدم وجود خصومة، ويجوز للمحكمة أن تقضي بذلك من تلقاء نفسها، كما يمكن لمصدر القرار أن يدفع بذلك في أي مرحلة من مراحل الدعوى. (١)

وفي هذا قضت محكمة العدل العليا بالقول " تقام الدعوى على من أصدر القرار المطعون فيه، حيث أن الطعن في هذا القرار موجه ضد القرار الصادر عن لجنة شؤون الضمان، وبما أن المستدعى ضدهما اللجنة القانونية ولجنة تسوية الحقوق لم تصدرا القرار المشكو منه ولم تشاركا في إصداره، فبالتالي لا تنتصبان خصما للمستدعي في الدعوى، مما يجعل الدعوى مردودة عنهما شكلا لعدم الخصومة ". (٢)

ثالثا: المتضرر في الخصومة أو المتدخل

أجازت المادة (١٥/ أ) من قانون القضاء الإداري، لمن له علاقة في دعوى قائمة أمام المحكمة الإدارية، ويتأثر في نتيجة الحكم فيها، أن يطلب إدخاله في الدعوى شخصا ثالثا، فإذا اقتنعت المحكمة الإدارية بالأسباب التي أبداها من له علاقة في الدعوى، بأنه يتأثر من الحكم على ذلك الوجه فيتقرر إدخاله في الدعوى بتلك الصفة، كما أنه يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها، إدخال أي شخص ثالث في الدعوى، إذا رأت المحكمة ضرورة لذلك.

ويعرف التدخل بأنه طلب شخص ليس خصما في الدعوى الحكم له بطلبات في مواجهة المدعي أو المدعى عليه، ويمكن تقسيم التدخل إلى: (٣)

---

١ – د. راضي، مازن ليلو، (٢٠٠٩)، القضاء الإداري، العراق، كركوك، جامعة كركوك، ص ٢٦٧.
٢ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٤/٥٣٦،مجلة نقابة المحامين الأردنيين لعام ٢٠٠٥ عدد ٤ ص ٨٠٢
٣ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

١- التدخل الاختياري: وهو الذي يتم بمحض إرادة الشخص المتدخل وبمبادرة ذاتيه منه إذا تبين له أنه سيتأثر من نتيجة الحكم فيها، أي أنه يطلب إدخاله في الخصومة للدفاع عن حقوقه ومصالحه.
٢- التدخل ألانضمامي: وهو الذي ينضم بمقتضاه المتدخل إلى احد أطراف الدعوى لمساعدته لصدور الحكم لمصلحته، أو لعدم الحكم لصالح الطرف الآخر.
٣- التدخل الإجباري: وهو إجبار شخص من غير الأطراف على أن يصبح طرفا في خصومه قائمة، بناء على طلب أحد الخصوم أو بأمر من المحكمة.

ويشترط لقبول التدخل توافر عدة شروط منها: [١]

١- أن يكون المتدخل ليس طرفا في الدعوى أو ممثلا فيها بأي حال من الأحوال.
٢- أن يكون للمتدخل مصلحة حقيقة ومستقلة عن أطرافها، وهذا ما أكدته المادة (١٥/أ)، والتي جاء فيها " يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الإدارية، ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها، أن يطلب من المحكمة الإدارية إدخاله في الدعوى شخصا ثالثا ".
٣- أن يرتبط التدخل بدعوى قضائية قائمة، ووجود صلة بين طلب المتدخل والطلب الأصلي، وأن يقدم قبل ختام المحاكمة.
٤- أن يتضمن طلب التدخل بيان أسباب التدخل والبينات التي تثبت بأنه سيتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى، وعليه يرد طلب التدخل شكلا إذا لم يتضمن بيان الأسباب.

ويترتب على من يتم إدخاله في الدعوى وفقا لأحكام هذه المادة، أن يقدم إلى المحكمة الإدارية لائحة بادعائه، خلال خمسة عشر يوما من اليوم التالي لتاريخ تبليغه، لإدخاله في الدعوى، وتبلغ لائحة الشخص الثالث، إلى أطراف الدعوى، ولكل منهم الرد عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغه إليه، والى الشخص الثالث خلال المدة ذاتها تقديم البينة

---

١ – د. شطناوي، علي خطار / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٤٤.

المؤيدة لجوابه، وتسري على الشخص الثالث جميع إجراءات المحاكمة المنصوص عليها في هذا القانون. [1]

ويترتب على التدخل عدة آثار قانونية أبرزها:

١- توسيع دائرة الخصومة: يؤدي قبول التدخل إلى توسيع دائرة الخصومة من حيث أطرافها، كون المتدخل لا يحل محل الخصوم، بل أنه يصبح خصم جديد في الدعوى، ويتمتع بكل حقوق والتزامات الخصوم الأصليين.
٢- إرجاء الفصل في الدعوى: يؤدي التدخل إلى إضافة أوجه دفاع وحجج وأسانيد جديدة مما يستوجب إرجاء الحكم في الدعوى الأصلية.
٣- امتداد حجية الحكم القضائي إلى المتدخلين: من الطبيعي أن تمتد حجية الحكم الصادر في الدعوى الأصلية إلى المتدخلين، كونهم أصبحوا بعد قبولهم أطرافا في الدعوى، إلا أن هذه الحجية لا تمتد إلى المتدخلين إلا إذا كان التدخل في دعاوى منازعات القضاء الكامل أو الشامل. [2]

الفرع الثاني: إجراءات تقديم اللوائح في دعوى الإلغاء

سبق أن اشرنا إلى أن قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، يعتبر المصدر التشريعي لإجراءات التقاضي الخاصة بإجراءات دعوى الإلغاء، ابتداء من تقديم عريضة الدعوى حتى نهايتها وإصدار الحكم فيها وتنفيذه، وقد حدد القانون في المواد من (٩ – ١٩) إجراءات يجب إتباعها عند تقديم دعوى الإلغاء في القرار التأديبي، وهي كما يلي:

أولا: تقديم استدعاء خطي:

يتبين من خلال الاطلاع على المادتين (٩ و ١٠) من القانون المشار إليه بأن الدعوى ترفع من خلال تقديم استدعاء خطي إلى المحكمة الإدارية، ولابد من توفر شروط في الاستدعاء يمكن إجمالها فيما يلي:

---

١ – الفقرات (ب، ج، د) من المادة (١٥) من قانون القضاء الإداري.
٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٤٤–٥٥٠.

١- أن تكون الاستدعاء موقعة من محام أستاذ، تتوافر فيه صفة ممارسة المحاماة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسة المحاماة ، وبالتالي لا يجوز تمثيل الخصوم مباشرة أمام المحكمة. [١]

وقد ردت محكمة العدل العليا الدعوى في إحدى أحكامها لتخلف هذا الشرط بقولها " نص قانون محكمة العدل على عدم سماع الدعوى، إلا إذا كان استدعاؤها موقعا من محام أستاذ، مارس المهنة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في وظيفة قضائية، لمدة مماثلة قبل ممارسته المحاماة، يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله لدى المحكمة، في جميع إجراءات المحاكمة، وحتى صدور الحكم النهائي فيها، وحيث تبين من كتاب نقابة المحامين المبرز في هذه الدعوى، أن المحامي المذكور لم يمارس المهنة للمدة المنصوص عليها في القانون المشار إليه، فتكون الدعوى مقدمة ممن لا يملك حق تقديمها... ".[٢]

٢- أن يكون الاستدعاء مطبوع بوضوح وعلى وجه واحد من كل ورقة، وتتضمن اسم المستدعي كاملاً وصفته المهنية ومحل عمله وموطنه، واسم المستدعى ضده وصفته بشكل واضح.

٣- أن يدرج بالاستدعاء موجز عن وقائع الدعوى، ومضمون القرار المطعون فيه، وأسباب الطعن، والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة. [٣]

ويجب أن يكون طلب المستدعي صريحا وواضحا، والطلبات في دعوى الإلغاء: إما أن تكون طلبات أصلية أقيمت عليها الدعوى (إلغاء القرار التأديبي والتعويض)، أو طلبات عارضة أثيرت أثناء نظر الدعوى (طلب وقف تنفيذ القرار التأديبي إلى حين الفصل في الدعوى). [٤]

وبهذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية بأنه " تقدم المستدعي بهذه الدعوى للطعن بالقرار الصادر ضده، والمتضمن منعه من مزاولة المهنة لمدة ثلاث سنوات، طالبا إلغائه... وبالرد على أسباب الطعن تجد المحكمة أن الأفعال التي قام بها المستدعي، تضمنت مخالفات مسلكية، ولها تأثير سلبي على سمعة المهنة... وبما أن المستدعي لم يقدم أية بينة من شأنها أن

---

١ – (م/٩/أ) من قانون القضاء الإداري .

٢ – عدل عليا، قرار رقم ٩٦/٧٧، تاريخ ١٩٩٦/٥/٢١، موقع عدالة.

٣ – (م/٩/ب) من قانون القضاء الإداري .

٤ – د. زين الدين، جلال أمين / دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٤١

تنال من القرار الطعين، فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس، ممـــا يتعـــين معـــه رد الدعوى ". [1]

[1] – المحكمة الإدارية الأردنية / قرار رقم ٢٠١٤/١١٩، تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٠، موقع قسطاس.

٤- يجب على المستدعي أن يرفق باستدعاء الدعوى ما يلي:

– كافة البينات الخطية التي يستند إليها في إثبات دعواه.

– قائمة بالبينات الخطية الموجودة تحت يد الخصم، أو أي جهة أخرى، على أن يتم بيانها بصورة محددة، وبيان الجهة الموجودة تحت يدها، على أن تكون لها علاقة مباشرة بالدعوى، وفي حال امتناع الجهة التي توجد المستندات لديها، عن تزويده بصورة عنها، أو بوصفها، أو زودته بها بعد تقديم دعواه، وكانت المدة القانونية قد انقضت عند تزويده بها، فيكفي بذكرها وبالقدر الذي يعلمه، وللمحكمة الإدارية الموافقة على تقديمها. [١]

– تحديد أسماء الشهود التي يرغب الطاعن في سماع شهادتهم، لإثبات دعواه، وعناوينهم الكاملة.

– تحديد القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له. [٢]

وبهذا الخصوص نقضت المحكمة الإدارية العليا، قرار المحكمة الإدارية، كونها ردت الدعوى لعدم تضمين الاستدعاء رقم القرار، فقضت " قررت المحكمة الإدارية رد الدعوى شكلا، كون استدعاء الدعوى لم يتضمن رقم قرار الحكم المشكو منه، وحيث انتهت المحكمة الإدارية إلى نتيجة مغايرة لما انتهينا إليه، فتكون أسباب الطعن واردة على الحكم المطعون فيه، كون المادة (٩ / ب) من قانون القضاء الإداري، لم يشترط رقم القرار المشكو منه وتاريخه، وإنما اشترط إدراج مضمونه بشكل واضح، لذلك نقرر نقض الحكم المطعون فيه، وإعادة الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع " [٣]

٥- بعد إكمال هذه الإجراءات، يقدم الطاعن الاستدعاء إلى قلم المحكمة الإدارية، مع المرفقات أعلاه، وبعدد النسخ التي تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا بهذا الخصوص " يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى محكمة العدل العليا، أن يكون مطبوعا بوضوح على وجه واحد من كل ورقة، وان يدرج فيه موجزا عن وقائع الدعوى، ومضمون القرار المطعون فيه، وأسباب الطعن، والطلبات

---

١ – (م / ١٠ / أ / ٤) من قانون القضاء الإداري الأردني.
٢ – (م/١٠) من قانون القضاء الإداري الأردني.
٣ – محكمة إدارية عليا، قرار رقم ٢٠١٦/١٢٦، تاريخ ٢٠١٦/١/١٧، موقع قسطاس

التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة..... وحيث أن المستدعي لـم يـدرج وقـائع الدعوى وفقا لقانون المحكمة، مما يستوجب رد الدعوى شكلا ". (١)

وعليه نستطيع القول بأن المحكمة الإدارية، تتمتع برقابة كافية على كافة الإجـراءات المتعلقة بتقديم لائحة الدعوى، وأن النقص في هذه الإجراءات يعد عيبا شكليا.

هذا وتعتبر دعوى الإلغاء مقدمة بصورة قانونية، والخصومة القضائية منعقدة اعتبـار من تاريخ تقديم الاستدعاء إلى قلم المحكمة الإدارية، إلا أنه لا يترتب عليها كقاعدة عامة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ما لم تقرر المحكمة الإدارية ذلك بناء على طلب الطاعن. (٢)

ثانيا: استيفاء الرسوم القضائية من المستدعي:

نصت المادة (٣٨ / أ) من القانون المشار إليه على " يستوفى عند تقديم الدعوى إلـى المحكمة الإدارية، رسم خاص يحدده رئيس المحكمة، وفقاً لنظام رسوم المحـاكم والجـدول الملحق به ".

وقد نصت المادة (٢٤ / أ) من جدول رسوم المحاكم لسنة ٢٠٠٨ الصادر بمقتضـى نظام رسوم المحاكم رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ على انه "... يستوفى عند تقديم الدعوى لمحكمة العدل العليا، رسم يقره رئيس المحكمة، أو من يفوضه من قضاتها، على ألا يقل عن ثلاثـين دينارا ولا يزيد على ثلاثمائة دينار..... ".

ثالثا: وقف تنفيذ القرار المطعون به مؤقتا

لا يترتب على تقديم لائحة الدعوى كقاعدة عامة وقف تنفيذ القرار المطعون به ما لـم تقرر المحكمة الإدارية ذلك، بناء على طلب المستدعي، أو إذا وجد نص قانوني يقضي بوقف تنفيذ القرار المطعون به بمجرد تقديم الدعوى. (٣)

ويجوز للمحكمة أن تصدر أي قرارا تمهيديا تراه مناسبا في الطلبات المتعلقة بـالأمور المستعجلة، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا، سواء كان ذلك عند تقديم الدعوى

---

١ – عدل عليا، قرار رقم ٢٠١٠/٣٤، مجلة المحامين، لسنة ٢٠١٠،العدد ٤، ص ٥٥٦.
٢ – د. شطناوي، علي خطار / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ٥٢٢
٣ – د. شطناوي، علي خطار / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ٥٢٢

أو بعد المباشرة فيها، وذلك بناءا على طلب معلل من صاحب المصلحة، أو إذا رأت أن نتائج تنفيذ القرار قد يتعذر تداركها. [١]

وحول التكييف القانوني لقرار وقف التنفيذ، فإنها قرارات تمهيدية مؤقتة، لا تقيد المحكمة، وهي تنظر موضوع النزاع، وبالتالي فهي لا تمس أصل النزاع، ولا تتعرض لموضوعه، لهذا لا يترتب على رفض طلب وقف التنفيذ رد الدعوى موضوعا، أو أن رفض وقف التنفيذ دليلا على أن المحكمة ستحكم فيما بعد برفض دعوى الإلغاء، كما لا يترتب على قبوله بان المحكمة ستقضي بإلغاء القرار، أي أن هناك استقلال بين وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وموضوع دعوى الإلغاء. [٢]

ويشترط لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، توافر العديد من الشروط، بحيث يرد طلب وقف التنفيذ حال تخلف أي منها، ومن هذه الشروط التالية: [٣]

١- أن يطلب المستدعي أو رافع الدعوى، صراحة وقف التنفيذ باستدعاء الدعوى، ومع أن طلب وقف التنفيذ لا يقدم في دعوى مستقلة، كونه يعتبر طلب يتفرع عن الطلب الأصلي الخاص بالإلغاء، إلا أن البعض يرى بجواز تقديمه بعد رفع الدعوى وخاصة إذا ظهرت المصلحة منه متأخرة عن وقت رفع الدعوى.
٢- أن يكون القرار قابلا بالطعن بالإلغاء، ويندرج ضمن اختصاصات المحكمة الإدارية، وان تتوفر فيه جميع الشروط الواجب توافرها بالقرار القابل للطعن بالإلغاء، وعليه يرد طلب وقف التنفيذ إذا لم تكن المحكمة الإدارية مختصة بنظر الدعوى الأصلية للطعن فيه.
٣- أن يكون القرار ايجابيا تعبر فيه الجهة المصدرة له عن إرادتها صراحة بالقبول أو الرفض، أي أنها تلزم الأفراد القيام أو الامتناع عن عمل معين، وعليه رفض الفقه والقضاء، قبول فكرة وقف تنفيذ القرارات الضمنية، وذلك لعدد من المبررات القانونية منها عدم أحقية القضاء الإداري في إصدار الأوامر، كون صلاحيته في منازعات الإلغاء تقتصر فقط على إلغاء القرار المطعون فيه.

---

١ - (م /٦ / أ) من قانون القضاء الإداري

٢ - د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٢٨.

٣ - د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٤٥، و شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٢٥

٤- أن لا يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه، قد نــفذ بالفعل كون تنفيذ القرار يجعل مــن وقفه عديم الفائدة، والمجال الوحيد الذي يمكن إعماله في هــذه الحالــة، هــو قضــاء التعويض، وبالرغم من ذلك فإن تنفيذ القرار لا يعني وقف نظر دعوى الإلغاء .

٥- توافر حالة الاستعجال: أي أن يكون من شأن التنفيذ ترتيب نتائج لا يمكــن تــداركها، لحين الفصل في موضوع الدعوى والحكم بإلغاء القرار، خاصة وأن إجراءات الفصل بالدعوى قد تستغرق وقتا طويلا، ومع أن المشرع لم يحدد ماهية النتائج التي لا يمكن تداركها، إلا انه ترك للمحكمة تقديرها، كونها مختلفة من حالة إلى أخرى .

٦- التزام طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية يقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطــرف الآخر أو لغيره، ممن ترى المحكمة أن عطلا أو ضررا قد يلحق به، بسبب أن طالــب وقف تنفيذ القرار لم يكن محقا في طلبه.

٧- عدم المشروعية الظاهرة، أي أن تكون أوجه عدم المشروعية التي ينعاه المستدعي على القرار، واضحة أو ظاهرة أو جدية، بحيث تجعل أمر إلغائه أكثر احتمالا، وهو ما يعبر عنه البعض بجدية المطاعن.

٨- أن يكون الطلب معللا أو مسببا، تسبيبا كافيا.

رابعا: تحضير الدعوى من قبل المحكمة

أوكل المشرع للمحكمة ذاتها القيام بمهمة التحضير للدعوى من خــلال الإجــراءات التالية:

١- استدعاء المدعي:

يجوز للمحكمة دعوة المستدعي دون دعوة المستدعى ضــده، لشــرح دعــواه والــرد علــى استفساراتها أو تقديم إيضاحات، ولها أن ترد الدعوى إذا رأت أنه لا وجه لإقامتها. (١)

٢- تبليغ لائحة الدعوى وتبادل اللوائح بين الأطراف:

١ - (م / ١٢ / ب) من قانون القضاء الإداري.

فبعد أن يقدم المستدعي لائحة الدعوى، ويتم قبولها من قبل المحكمة الإدارية، باعتبارها محكمة الدرجة الأولى، تطلب من المستدعي تزويدها بعدد من النسخ عن استدعاء الدعوى تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم، سواء كانوا جهة واحدة أو أكثر، ويلاحظ بأن المشرع الأردني لم يحدد مدة معينة للتبليغ، بل تركها مفتوحة دون قيد أو ضابط. (١)

٣- الرد على لائحة الدعوى:

بعد إبلاغ المستدعى ضده بلائحة الدعوى، يتوجب عليه تقديم لائحة جوابية عليها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه الاستدعاء، ولرئيس المحكمة تمديد هذه المهلة، لمدة لا تزيد على عشرة أيام بناء على طلب معلل من المستدعى ضده، علما أن قرار التمديد غير قابل للطعن أمام محكمة الدرجة الثانية. (٢)

٤- تقوم المحكمة بإبلاغ المستدعي بنسخة من اللائحة الجوابية التي قدمها المستدعى ضده ومرفقاتها، وللمستدعي أن يقدم رده عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغه بها، وتسري على اللائحة الجوابية أحكام لائحة الدعوى. (٣)

٥- لا يجوز لأي طرف من أطراف الدعوى إثارة أي أسباب أو وقائع، أو بينات لم يذكرها سابقا في لائحة الدعوى، أو اللائحة الجوابية. (٤)

٦- للمحكمة أن تكلف الطرفين أو أياً منهما، بتقديم لائحة إضافية أو أكثر، لتوضيح أو تفصيل أي من الوقائع والأسباب الواردة في استدعاء الدعوى، أو في اللائحة الجوابية عليها، أو في الرد على اللائحة، سواء قبل المباشرة في نظر الدعوى، أو في أي مرحلة من مراحلها. (٥)

٧- تعيين موعد الجلسة: بعد الانتهاء من إجراءات تبادل اللوائح أو انقضاء المدد المقررة لذلك، تقوم المحكمة بتحديد موعدا في اقرب وقت للنظر في الدعوى، وتبلغ ذلك الموعد لأطراف الدعوى. (٦)

---

١ – د. شطناوي، علي خطار / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٢٩.
٢ – (م/١١) من قانون القضاء الإداري.
٣ – (م/١٢) من قانون القضاء الإداري.
٤ – (م/١٣/ أ) من قانون القضاء الإداري.
٥ – (م/ ١٤ / أ) من قانون القضاء الإداري.
٦ – (م / ١٦) من قانون القضاء الإداري.

خامسا: الإذعان المفترض بالوقائع والأسباب

أقرت معظم التشريعات الإدارية، ومن بينهـا التشـريع الأردنـي، بفكـرة الإذعـان المفترض، وقررت أن عدم إنكار المستدعى ضده، لأي وقائع ذكرها المستدعي صراحة تسليما بتلك الوقائع، حيث نصت المادة (١٣/ ب) من قانون القضاء الإداري على " تعتبر أي وقائع وأسباب أوردها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها من الطرف الآخر إذا لم ينكرهـا صـراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها، كما اعتبرت بعض التشريعات، أن عدم الرد أو عدم تقديم اللائحة خلال فترة زمنية معينة، هي إذعان مفترض بالوقائع الـواردة فـي استدعاء الدعوى، إلا أن الإذعان لا يعني مطلقا اعتبار الدعوى منتهية، وغير ذات موضوع، وإنما يعني تسليم الخصم بصحة تلك الوقائع، والأسباب بحيث لا يملك بعـد ذلـك إثارتهـا أو المجادلة بصحتها، إضافة إلى انه لا يمنع القضاء من رقابة وجودها وصحة تكييفها القانوني.[١]

وبهذا الخصوص قررت محكمة العدل العليا، في إحدى أحكامها أن عدم رد المستدعى ضده على ما أورده المستدعي في لائحة دعواه، تسليما بالوقائع الواردة فيها، فقضت بأنه " نجد أن مجلس نقابة المحامين لم يقدم لائحة جوابية للرد على ما جاء بهذه الدعوى، الأمـر الـذي يعتبر تسليما بالوقائع المدعى بها، إلا أن محكمتنا تنزل حكم القانون، وتجد أن الحكم التـأديبي أقام قضاءه على ورود اسم المستدعى في الوكالة الخاصة، وعلى حضوره المحاكمـة، وورود اسمه في المحضر، وصدور قرار الحكم بالصفة نفسها باسم أستاذه، كما أن أستاذ المستدعي قد ذكر في شهادته أمام المجلس التأديبي، أن المستدعي كان يحضر كمحام مناب في كل قضـية، بما في ذلك موضوع الدعوى التأديبية، الأمر الذي نخلص منه أن المستدعى ضـده قـد أقـام قراره المطعون فيه على أسباب لا تصلح للإدانة، ولهذا نقرر إلغاءه". [٢]

---

[١] – د. شطناوي، علي خطار / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٣٠.
[٢] – عدل عليا، قرار رقم ١٩٩٩/٧ تاريخ ٧/ ١٩٩٩/٣، موقع عدالة.

الفرع الثالث: الفصل في الدعوى

بعد التحضير للدعوى، وتحديد تاريخ الجلسة التي ستنظر المحكمة فيها الدعوى، وتبليغ ذوي الشأن بهذا الموعد، تبدأ مراحل الفصل في الدعوى، والتي سنبينها على النحو التالي:

أولا: النظر في الدعوى

تبدأ المحكمة الإدارية بالنظر في الدعوى المقامة لديها مرافعة، وبصورة علنية، إلا إذا قررت من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب أحد الأطراف، النظر فيها سراً، بناء على مقتضيات المصلحة العامة. [١]

وعند المباشرة في النظر بالدعوى، يبدأ المستدعي بسرد وقائع دعواه، كما وردت في استدعائه، ويقدم بيناته لإثباتها، وبعد ذلك يعرض المستدعى ضده أوجه دفاعه، في حدود ما جاء في لائحته الجوابية، ويقدم بيناته عليها، ثم تصدر المحكمة قرارها بخصوص بينات الأطراف [٢]، ولا يجوز أثناء النظر في الدعوى لأحد الأطراف أن يقدم أو يورد أمام المحكمة أي وقائع، أو أسباب، أو بينات لم تكن قد وردت في استدعاء الدعوى، أو في اللائحة الجوابية، أو في الرد عليها. [٣]

ولا يجوز للمحكمة تأجيل الدعوى لمدة تزيد على عشرة أيام في كل مرة، أو التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد يرجع إلى أحد الخصوم، ويجوز لها وقبل اختتام المحاكمة، أن تعيد فتحها للتثبت من أي أمر ترى أنه ضروري للفصل في الدعوى، وبعد الانتهاء من سماع البينات والمرافعات تعلن المحكمة ختام المحاكمة. [٤]

ويشار إلى أن المحكمة تنظر في الدعاوى المقامة لديها مرافعة وبصورة علنية، إلا إذا قررت من تلقاء نفسها، أو وافقت على طلب احد الخصوم، النظر في الدعوى سرا، وذلك بناء على مقتضيات المصلحة العامة. [٥]

---

١ – (م / ١٦ / ب) من قانون القضاء الإداري.
٢ – (م/١٨ / ب) من قانون القضاء الإداري.
٣ – (م / ١٣ / أ) من قانون القضاء الإداري.
٤ – (م / ١٨/ ج) و (م /أ،ب) من قانون القضاء الإداري.
٥ – (م / ١٦ / ب) من قانون القضاء الإداري.

وبهذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية بقولها "... وبالمحاكمة الجارية علنا بحضور المستدعي وممثل المستدعى ضده، كرر المستدعي أقواله السابقة، وقدم مرافعته الخطية، وطلب بنتيجتها إلغاء القرار الطعين بحق المستدعي، وتضمين المستدعى ضده الرسوم والمصاريف، وكرر ممثل المستدعى ضده أقواله السابقة، وقدم مرافعته الخطية، وطلب بنتيجتها رد دعوى المستدعي شكلا وموضوعا، لعدم ورود أي سبب من أسباب الطعن على القرار الطعين... ". (١)

ثانيا: غياب الخصوم

اهتم المشرع بمسألة حضور الخصوم، حيث رتب على عدم حضور المستدعي أو وكيله، أي جلسة من جلسات المحاكمة، جواز إسقاط الدعوى من قبل المحكمة، وفي هذه الحالة يجوز تجديد الدعوى خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوما، ولمرة واحدة، تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إسقاط الدعوى.

في حين يترتب على عدم حضور المستدعى ضده، أو وكيله، أي جلسة من جلسات المحاكمة، تقرر المحكمة إجراء محاكمته بمثابة الوجاهي، ووجاهيا اعتباريا، إذا كان قد حضر أيا من جلسات المحاكمة، أما حال عدم حضور أحد من الطرفين، فيجوز للمحكمة تأجيل الدعوى أو إسقاطها. (٢)

وبهذا الخصوص ردت المحكمة الإدارية العليا، قرار المحكمة الإدارية، بسبب غياب ممثل المستدعى ضده، فقضت ".... حيث صدر القرار محل الطعن بغياب ممثل المطعون ضده، فلا يجوز الحكم للمستدعى ضده، بأتعاب محاماة إذا تغيب ممثله، وصدر الحكم وجاهيا اعتباريا ". (٣)

ثالثا: اختتام التحضير للمحاكمة

بعد انتهاء إجراءات الدعوى واستيفاء كافة المستندات، وتقديم كل طرف لائحته، فإن للمحكمة إغلاق باب المرافعة واختتام المحاكمة، وتصبح الدعوى مهيأة للحكم، وتنطق المحكمة

---

١ – المحكمة الإدارية الأردنية، قرار رقم ٢٠١٤/١٠٨، تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٠، موقع قسطاس.
٢ – (م / ١٧) من قانون القضاء الإداري.
٣ – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٢٠١٥/٢٨٨، تاريخ ٢٠ /٢٠١٥/١، قسطاس.

بالحكم علانية في الجلسة نفسها، أو في جلسة أخرى تعين لهذا الغرض خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوما، وتصدر المحكمة حكمها بالإجماع، أو بأكثرية آراء الهيئة الحاكمة، مـع تسـجيل الآراء المخالفة خطيا، ويجب أن يحضر تلاوة الحكم القضاة الذين اشتركوا في المداولة، علـى أن يتضمن قرار الحكم: إسم المحكمة التي أصدرته، تاريخ إصداره، مكان إصـداره، أسـماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره وحضروا النطق به، أسماء الخصوم وحضورهم أو غيابهم، أسماء وكلائهم، عرض مجمل لوقائع الدعوى، وطلبات الخصوم، خلاصة مـوجزة لـدفوعهم، وأسباب الحكم ومنطوقه. [١]

وعندما تصدر المحكمة حكمها النهائي في الدعوى، تحكم برسوم الدعوى ومصاريفها كاملة على الطرف الخاسر، وبنصفها إذا خسر جزءاً منها، أما أتعـاب المحامـاة ، فتقـدرها المحكمة وفقا لما تراه مناسبا مع الدعوى والجهد الذي بذل فيها. [٢]

ويشار إلى أن الرسوم على القضايا الإدارية في الأردن عالية نسبيا، مما يقلـل مـن عملية التقاضي الإدارية، على عكس النظام القانوني الفرنسي الذي يقلل من الرسوم ويجعلهـا رمزية مما يسهل عملية التقاضي، ويضيف مزيدا من العدالة والإنصاف في القضايا الإدارية.

---

١ – (م/ ١٩/ هـ، م/٢٠) من قانون المحكمة الإدارية.
٢ – (م / ٢١/ أ) من قانون المحكمة الإدارية.

المبحث الثاني

انقضاء دعوى إلغاء القرار التأديبي

والحكم الصادر فيها

بعد انتهاء المحكمة الإدارية من إجراءات التقاضي، تصبح الدعوى مهيأة للحكم فيها وإنهاء الخصومة، ولكن قد تطرأ ظروف وأحوال خلال فترة المرافعة وقبل صدور الحكم النهائي في الدعوى، يجعل الدعوى تنتهي بغير صدور حكم المحكمة، ولبيان هذه الحالات، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: حالات انقضاء دعوى إلغاء القرار التأديبي بدون حكم.

المطلب الثاني: انقضاء دعوى إلغاء القرار التأديبي بحكم.

المطلب الثالث: استئناف حكم المحكمة الإدارية.

المطلب الرابع: آثار حكم الإلغاء.

المطلب الأول

حالات انقضاء

دعوى إلغاء القرار التأديبي بدون حكم

وهي حالات تطرأ على ظروف وأحوال الدعوى بعد تقديمها وقبل الفصل فيها، وتعود إلى أسباب خارجية، تقلل من أهمية وفائدة الاستمرار بالدعوى لدرجة انعدامها، وبالتالي فإن الفائدة المتحققة من انقضاء الدعوى، يكون أكبر فائدة وأفضل لمصلحة صاحب الشأن، من النتائج المترتبة على الاستمرار بالدعوى والحكم فيها، ومن بين هذه الحالات التالية:

أولا: الإذعان لطلبات المستدعي

يعرف الإذعان بأنه فعل انفرادي صادر عن المدعى عليه، يعلن بمقتضاه تسليمه بادعاءات المستدعي , ويعرف أيضا بأنه عمل صادر عن إرادة منفردة من المدعى عليه، للدلالة على خضوعه إما لادعاءات الخصم الآخر في الدعوى، أو لحكم القضاء الصادر، وقد يأتي الإذعان في مرحله لاحقه بقبول الدعوى شكلا، أو أثناء سير إجراءاتها، أو بعد الفصل فيها، وتعتبر الدعوى منتهية حكما، إذا أذعن المستدعى ضده لجميع ادعاءات المستدعي، وبالتالي لا يبقى أمام القضاء أي شيء متنازع عليه، وتقرر المحكمة في هذه الحالة اعتبار الخصومة منتهية، شريطة استجابة المدعى عليه لكافه شروط المستدعي دون تحفظ أو شرط.[١]

وعليه لا يعتبر تسليم الجهة المصدرة للقرار لطلبات المستدعي، اعترافا أو إقرارا منها بعدم مشروعية القرار المطعون فيه، بل إنه مجرد تنازل أو تخلي عن مهمات الدفاع عن مشروعية القرار فقط، ويستند ذلك إلى حجتين قانونيتين: الأولى: قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، والتي تفترض أن هذه القرارات مشروعة حتى يثبت عكسها، والثانية: طبيعة دعوى الإلغاء كونها دعوى عينية توجه ضد القرار نفسه وليس ضد مصدره. [٢]

---

[١] – د. الجرف / رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٦.
[٢] – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٦٥.

وحول هذا قضت محكمه العدل العليا بأنه " وحيث أن إلغاء الإدارة للقرار هو تسليم بصحة الدعوى، وبما انه لم تعد للمستدعي مصلحه للسير بهذه الدعوى... الأمر الذي يغدو معه الدعوى منتهية غير ذات موضوع " (١)

ثانيا: اعتبار الدعوى منتهية

ويقصد بانتهاء الدعوى في هذه الحالة، انقضاء غير عادي للدعوى يفرضه القضاء على أطرافها، استقلالا عن إرادتهم أو رغبتهم، وذلك بسبب وجود تغيرات أو تطورات، طرأت على موضوعها أثناء سير إجراءات الدعوى، وقبل الفصل فيها، أدت إلى تغير في موضوعها بشكل لم يعد هنالك شيء للفصل فيه، وبالتالي انقضاء الدعوى بغير حكم، ويتحقق من ذلك: إذا لم يعد هناك أي شيء للفصل فيه، أو لزوال العناصر الأساسية والجوهرية المكونة للنزاع، وبالتالي يصبح انتهاء موضوع الدعوى واقعة تفرض على القاضي نفسه. (٢)

وتعد الدعوى منتهية وغير ذات موضوع في الحالات التالية:

١- سحب القرار المطعون فيه، من الجهة التي أصدرته , فسحب القرار يعني إزالة القرار بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن، وهو بعكس إلغاء القرار الذي يقتصر على الحاضر والمستقبل دون الماضي، وبالتالي لا يؤدي الإلغاء إلى اعتبار الدعوى منتهية وغير ذات موضوع. (٣)

وبهذا قضت المحكمة الإدارية بأنه "... قامت الجهة المستدعى ضدها بإصدار قرار يعتبر القرار محل الطعن لاغيا، حيث قامت بسحب القرار محل الطعن بعد إقامة الدعوى، وعليه تصبح الدعوى منتهية، وغير ذات موضوع، ويكون للمستدعي الحق في المطالبة بالرسوم وأتعاب المحاماة ". (٤)

٢- تحقق مصلحه المستدعي: يعد توافر شرط المصلحة، شرطا شكليا لقبول الدعوى، وبالتالي فإن المصلحة هي مناط الدعوى التي تقدم لإلغاء أي قرار، فإذا زالت المصلحة وتحققت

---

١ – عدل عليا تاريخ ١٩٩٤/٥/١١ مجله نقابه المحامين الأردنيين، ص ٦٠٢

٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٦٧

٣ – د. الجرف / رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣١٦.

٤ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٦/١٤٧، تاريخ ٥/٩ /٢٠١٦.

للطاعن ذات النتائج التي من شأنها أن يتوصل إليها حال تم إلغاء القرار، فـــان الـــدعوى تصبح منتهية، وغير ذات موضوع.

٣- حدوث ظروف واقعيه تجعل تنفيذ الحكم مستحيلا، أو تجعل الفصل في موضـــوع النـــزاع غير ذي موضوع , وذلك بعد تقديم الدعوى وقبل الفصل فيها .

٤- إصدار قرارا جديدا يجعل الفصل في موضوع الدعوى عديم الفائدة، ويحقق نتائج أفضـــل للطاعن. (١)

ثالثا: وفاة المستدعي

إن القاعدة الأساسية في سير الدعاوى القضائية، هي أن لائحة الدعوى يجب أن تقـــدم من شخص على قيد الحياة، فإذا توفي العضو لحظة تقديم اللائحة، فيقرر القضاء عدم قبولهـــا شكلا، ويعتبر الدعوى منتهية، وكذلك إذا وقعت الوفاة بعد تقديم اللائحة، وفي أي مرحلة مـــن مراحل الدعوى، وقبل صدور الحكم النهائي، وأساس انقضاء الخصومة في مثل هذه الحالـــة، هو أنه يستحيل السير في نظر الدعوى والفصل فيها في مواجهة عضو غيـــر ممثـــل فيهـــا , ويعتمد القضاء معيارا لاعتبار الدعوى منتهية في حال الوفاة، وهو مدى صـــلاحية الـــدعوى للفصل فيها، بمعنى أنه إذا حصلت الوفاة وكانت الدعوى قد تهيأت للحكم في موضوعها، بأن كان الخصوم قد ابدوا أقوالهم وطلباتهم الختامية في جلسة المرافعة , جاز للمحكمـــة بعـــد أن تحققت المواجهة بين الخصوم واستنفذوا وسائل دفاعهم، أن تصدر حكمها في الدعوى علـــى أساس الأقوال والطلبات الختامية , التي تمت فيها قبل حدوث الوفاة، ولكنها تقرر أن اعتبـــار الدعوى منتهية، إذا ارتأت فتح باب المرافعة من جديد، لسماع أوجه دفاع جديدة، أو لاتخـــاذ إجراء من إجراءات التحقيق، إذ يعني ذلك أن الخصومة غير مهيأة للحكم فيها. (٢)

ويشار إلى أنه في حال كان العضو المتوفى قد شارك غيره من الأعضاء في ارتكـــاب مخالفة تأديبية، فإن وفاته تحدث أثرا بالنسبة إليه وحده، فلا يمتد أثرها إلى غيره من المتهمين معه، وفي هذه الحالة فإن إجراءات المساءلة التأديبية تستمر بالنسبة إليهم. (٣)

---

١ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٦٧

٢ – د. الصماوي , احمد , (١٩٩٠) , الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية , القاهرة، مطبعة جامعـــه القـــاهرة، ص ٥٣١

٣ – د. الطماوي / قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٦٤٨.

رابعا: إسقاط الدعوى لغياب المستدعي

تنص المادة (١٧ / أ) من قانون القضاء الإداري على أنه " إذا لم يحضر وكيل المستدعي في الموعد المحدد للنظر في الدعوى أو تخلف عن حضور أي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إسقاط الدعوى..."

فترتب هذه المادة على عدم حضور المستدعي أو وكيله، أي جلسة من جلسات المحاكمة، جواز إسقاط الدعوى من قبل المحكمة، وفي هذه الحالة يجوز تجديد الدعوى خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوما ولمرة واحدة، تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إسقاط الدعوى.

كما وأشارت الفقرة (د) من ذات المادة أعلاه أيضا، إلى أنه في حال تعذر تبليغ المستدعي أو وكيله ولم يحضر إلى المحكمة خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه الطعن، يجوز للمحكمة أن تقرر إسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها.

وبهذا الخصوص نقضت المحكمة الإدارية العليا، قرار المحكمة الإدارية لعدم تثبتها من صحة التبليغ أو تعذره، حيث قضت بهذا الشأن "... وحيث أن مذكرة الحضور للمستدعي لم يتم عليها أي شرح من المحضرين، مما يعني عدم التبليغ أصلا، فان الإجراءات التي اعتمدت عليها المحكمة الإدارية تكون وهذه الحالة غير قانونية، ولا عبرة لاحتساب مدة الستين يوما، قبل التأكد من تعذر التبليغ من عدمه، مما يستوجب نقض القرار محل الطعن تبعا لذلك ". [١]

خامسا: التنازل عن الدعوى

يعرف التنازل بأنه تصرف انفرادي يتنازل بمقتضاه المستدعي عن الدعوى التي قدمها إلى القضاء، في أي وقت أثناء سير الدعوى وقبل الحكم بها، ويمكن تصنيفه إلى عدة أنواع: فيصنف حسب مداه إلى تنازل كلي – إذا تنازل المدعي عن لائحة الدعوى وما تلاها من إجراءات – وتنازل جزئي – إذا تنازل عن جانب أو قسم من طلباته فقط، ويصنف حسب طريقة التعبير عن الإرادة إلى تنازل صريح – إذا عبر المدعي عن إرادته بالتنازل صراحة – وتنازلا ضمنيا – إذا أتى المدعي أفعالا يستشف منها إرادته بعدم متابعة سير الدعوى –

---

١ – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٢٠١٦/٣٤٤، تاريخ ٢٠١٦/١٢/١٣، موقع قسطاس.

ويصنف التنازل حسب تكوينه إلى تنازل بسيط – إذا تنازل المدعي عن الدعوى دون أي شرط من الشروط، ويكون مشروطا إذا قرن المدعي تنازله بشروط معينه. (١)

ويتوجب توافر مجموعة من الشروط بالتنازل، لاعتباره تنازلا قانونيا، فهناك بعض الشروط الشكلية التي تتمثل في: الأهلية، الصفة، أن يكون صادرا عن المستدعي، وان يكون التنازل خطيا، وهناك شروط موضوعية تتمثل في: صدوره عن إرادة حرة وصريحة، يعبر فيها المدعي عن رغبته بالتنازل بشكل واضح دون لبس أو غموض، ويترتب على التنازل القانوني نتيجة مهمة، وهي اعتبار الدعوى منتهية دون أن تتعرض المحكمة للبت في موضوعها، وسقوط حق المدعي في تقديم دعوى جديدة، أي لا يملك المدعي إثارة موضوع الدعوى مرة أخرى، وبالتالي التخلي نهائيا عن النزاع. (٢)

وبهذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية بأنه " يُعد المحل ركنا من أركان القرار الإداري، وحيث تم إسقاط الدعوى موضوع الطعن، فلم يعد لها محلا، وتكون الدعوى منتهية، وغبر ذات موضوع ، ومستوجبة للرد شكلا، وهذه الحالة ". (٣)

وبالرغم من أن قانون القضاء الإداري لم يشر صراحة إلى التنازل بطريقة مباشرة وصريحة، إلا أن الباحث يرى بأن القانون قد تضمنه بطريقة غير مباشرة، في المادة (١٧ / أ) عندما اعتبر عدم حضور المستدعي أو وكيله لأي جلسة من جلسات النظر في الدعوى، سبب لقيام المحكمة بإسقاط الدعوى.

---

١ – د. الهندي / أصول المحاكمات المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٣٠١.
٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٩٠– ٥٩٣
٣ – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٥/٣٢٩، تاريخ ٢٠١٥/١/٢٦، قسطاس.

المطلب الثاني

انقضاء الدعوى بحكم

بعد أن يقدم كل من الخصوم لائحته، فإن المحكمة تغلق باب المرافعة في الدعوى، ثـم تنتقل بعد ذلك إلى بحث مدى سلامة القرار التأديبي المطعون فيه بالإلغاء من جهة العيوب التي يمكن أن تكون مشوب بها، ثم تصدر المحكمة حكمها في الدعوى، وبذلك يخرج النـزاع مـن ولاية المحكمة التي أصدرت القرار، ولكن هذا الحكم ليس نهائيا، وإنما يجوز الطعن فيه أمـام المحكمة الإدارية العليا، وقد تحكم المحكمة برد الدعوى شكلا إذا تخلفت أحد الشروط الشكلية، أو رد الدعوى موضوعا إذا لم يثبت أمامها أي من أسباب الطعن في القرار التأديبي، وقد تحكم بإلغاء القرار التأديبي مدار البحث.

ومما يجدر ذكره أن الفصل في دعوى الإلغاء يخضع لقاعدة أساسيه قوامهـا انـه لا يجوز للقضاء الإداري الخروج على طلبات الطاعن، والحكم بأكثر مما يطلبه المستدعي فهـو ملزم بالتقيد بتلك الطلبات مهما كانت [١]، وعليه فإن حكم المحكمة يكون بإحدى الحالات التالية:

أولا: الحكم برد الدعوى:

قد تحكم المحكمة برد الدعوى شكلا لعدم الاختصاص أو لعدم تـوفر شـروط قبـول الطعن، وقد ترد الدعوى موضوعا وذلك لسلامة القرار المطعون فيه بالنظر إلى أسباب الطعن ولا يوجد ما يمنع الطاعن من إعادة رفع الدعوى مرة ثانية، إذا استند على أسباب أخرى، عن تلك التي أثيرت في المرة الأولى. [٢]

أما إذا كانت دعوى الإلغاء قد ردت أصلا لفوات الميعاد، فلا مجال لرفع دعوى جديدة، وذلك لأن شرط الميعاد من النظام العام، وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه " إذا لم يحضر المستدعي أمام المحكمة في الموعد المحدد للمباشرة للنظر في دعواه أو تخلف عـن حضور أي جلسه من جلسات المحاكمة فيها، دون عذر مشروع تقبله المحكمة، فتقرر المحكمة ردها، على أنه يحق لذلك الشخص تقديم دعوى جديدة، فيما إذا كانت الدعوى قد ردت خـلال

---

١ - د.البنا، محمود عاطف / الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧.

٢ – د. العتوم / القضاء الإداري،مرجع سابق،ص ٢٠٩

مدة الطعن، أما إذا كانت الدعوى السابقة قد ردت بعد انتهاء مدة الطعن، فتكون الدعوى الجديدة مقامة بعد فوات الميعاد القانوني. [١]

وترد الدعوى لمخالفة إقامتها لأي شرط من شروط إقامتها كما حددها القانون، وحول هذا ردت المحكمة الإدارية الدعوى لعدم التقيد بشكليات قانون القضاء الإداري الذي تطلب تقديم عرض موجز للقرار المطعون فيه والجهة التي أصدرته، وعليه قضت " يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية أن يدرج فيها موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه، وأسباب الطعن التي يريدها المستدعي من دعواه، بصورة محددة، وذلك استنادا لنص المادة (٩ / ب / ٣) من قانون القضاء الإداري، وحيث أن الطاعن لم يبين في الاستدعاء مصدر القرار محل الطعن على وجهه التحديد، ولم يبين رقمه أو تاريخ صدوره، فإن ذلك يشكل وجود جهالة فاحشة في الدعوى وترد لذلك ". [٢]

ثانيا: الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه:

بعد أن تفرغ المحكمة من التحقق من توافر شروط قبول دعوى الإلغاء، تقوم بفحص مدى مشروعيه القرار التأديبي المطعون فيه، فإذا تبين لها أنه مشوب بعيب، أو أكثر، فإنها تحكم بإلغائه [٣]، وإلغاء القرار التأديبي: قد يكون كليا يحيط بالقرار بأكمله، ويؤدي إلى إعدام القرار التأديبي نهائيا، منذ صدوره وبأثر رجعي، وهذا يعني أن الإلغاء في هذه الحالة يشمل جميع عناصر القرار، ويكون حجة على الكافة، وقد يكون إلغاء جزئي يتم فيه فصل أجزاء القرار عن بعضها البعض. [٤]

وقد ينطوي جانب من القرار على حكم مخالف للقانون، وجانب آخر مشروع فيقتصر الإلغاء على الجانب الأول، فيحكم القاضي بالإلغاء الجزئي إذا كان ذلك ممكنا , وإذا كان غير ممكن فيحكم القاضي بالإلغاء الكلي، وبهذا إذا قدم الطاعن في عريضة الدعوى طلبا بالإلغاء الجزئي، وكان هناك ارتباط في أجزاء القرار المطعون فيه ارتباطا لا يقبل الفصل بين أجزائه، مما يؤدي إلى رفض القاضي الدعوى المقامة أمامه. [٥]

---

[١] – عدل عليا، قرار رقم ١٩٩٦/٨،مجلة المحامين سنة ١٩٩٧،عدد ١ ص ٤٣٢٢
[٢] – المحكمة الإدارية، قرار رقم ٢٠١٥/٣٢٨، تاريخ ٢٠١٦/١/١٣، موقع قسطاس.
[٣] – د. العتوم / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٩
[٤] – د. أبو العثم , فهد عبد الكريم / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤١١
[٥] – د. احمد , نجيب خلف , وكاظم محمد /القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٣

ويشار إلى أن صلاحية القضاء الإداري بمنازعات الإلغاء تقتصر فقط على إلغاء القرار كليا أو جزئيا إذا تحقق من عدم شرعيته، ورفض الدعوى إذا ثبت له أن القرار غير مشوب بأي عيب من العيوب التي تسبب بطلانه، وأن القضاء لا يملك أن يحل محل الجهة مصدرة القرار، ويعدل القرار الملغي، أو يصدر قرار صحيحا، بعد إلغاء القرار غير المشروع، كما لا يملك إصدار أوامر للنقابة، للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، كما لا يملك الحكم بالتضمينات المالية نتيجة حكم الإلغاء. (١)

وبهذا الشأن ألغت محكمة العدل العليا قراراً تأديبياً صادراً عن المجلس التأديبي لنقابة المحامين، لمخالفته ضمانات حق الدفاع، فقضت بأنه "... لم يحضر المشتكي عليه أمام مجلس التأديب رغم تبلغه ذلك، فقرر إجراء محاكمته غيابياً، وإيقاع عقوبة المنع من مزاولة مهنة المحاماة لمدة سنة ونصف , وبتطبيق القانون على وقائع هذه الدعوى، نجد أن المجلس التأديبي لم يقم بإجراء التحقيق بسبب غياب المشتكي الذي لم يحضر أي جلسة من جلسات التحقيق , حيث انه من المستقر فقهاً وقضاءً، أن التحقيق في المحاكمات التأديبية يتم في حدود الأصول العامة , وبمراعاة الضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة بان تتوافر فيه ضمان السلامة , والخبرة والاستقصاء لصالح الحقيقة , وأن يتم كفالة حق الدفاع تحقيقاً للعدالة , وفي حال عدم حضور المشتكي، تطبق المادة (٧١ / ١) من قانون النقابة المشار إليه إصدار مذكرة حضور بواسطة النيابة العامة , ولما كان قرار المستدعى ضده، لم يراع هذه الأصول والإجراءات عند إصدار قراره , دون استكمال الإجراءات ودعوة المشتكي , ومناقشته في شكواه , وإعطاء المستدعي حقه في الدفاع عن نفسه , فإن القرار يكون قد افتقد عنصراً أساسياً في استقصاء الحقيقة وكفالة حق الدفاع , الأمر الذي يجعل القرار المشكو منه مخالفاً للقانون , ومستوجباً الإلغاء ". (٢)

١ – د. حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٨١.
٢ – عدل عليا , قرار رقم ٤٧١/ ٢٠١٢ , تاريخ ٢٠١٣/٢/١٢ , موقع قسطاس

المطلب الثالث

استئناف حكم المحكمة الإدارية

يكون حكم المحكمة الإدارية النهائي قابل للطعن باعتبارها محكمة درجة أولى، أمـــام المحكمة الإدارية العليا باعتبارها محكمة الدرجة الثانية، ولتسليط الضوء على هذه المرحلـــة، سنتحدث عن كيفية الاستئناف من خلال الخطوات التالية:

أولا: إجراءات رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا:

ينص قانون القضاء الإداري على أن يكون الطعن بأحكام المحكمة الإداريـــة خـــلال ثلاثين يوما من اليوم التالي لصدور الحكم، إذا كان وجاهيا، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه، إن كان بمثابة الوجاهي أو وجاهي اعتباري، ويكون الطعن لأي طرفا في الخصومة أو متـــدخلا، خسر دعواه بشكل كلي أو جزئي بسبب مخالفة القانون بأحد أشكاله، أو لبطلان في إجـــراءات المحاكمة المؤثرة في الحكم، أو بسبب مخالفة لحكم سابق حاز على قوة القضية المقضية، الذي لا يشترط من الطاعن الدفع به، ولا يترتب على الطعن بحكم المحكمة الإدارية وقف تنفيذه، إلا إذا رأت المحكمة الإدارية العليا غير ذلك. [١]

ويقوم الطرف بتقديم لائحة الطعن إلى المحكمة الإدارية، لترفعها بدورها مـــع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا، على أن يتم إجراء التبليغات والإجراءات ذاتها المتبعة في رفع الدعوى لدى المحكمة الإدارية. [٢]

وقد حددت المادة (٣٨ / ج) من قانون القضاء الإداري رسوم تقديم الطعـــن بـــنفس المبلغ المقرر في تقديم الدعوى لدى المحكمة الإدارية، في حين أشارت الفقرة (د) مـــن ذات المادة إلى رد الطعن شكلا عند عدم دفع الرسوم.

---

[١] – المواد (٢٥، ٢٦، ٢٧، ٢٨) من قانون القضاء الإداري.
[٢] – (م /٣٠) من قانون القضاء الإداري الأردني.

ثانيا: النظر في الاستئناف وإصدار الحكم

تباشر المحكمة الإدارية العليا رؤية الدعوى بعد أن تستمع لمرافعات الأطراف، حيث تنظر في الطعون المرفوعة إليها مرافعة باستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة. (١)

وتصدر المحكمة حكمها بالإجماع أو بالأكثرية، متضمنا الحكم الصادر على: أسماء وأطراف الدعوى ووكلائهم، وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم، أو حضروا النطق به، إذا تم نظر الدعوى مرافعة , عرض مجمل لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم، وخلاصة موجزة لدفوعهم، وخلاصة للحكم المطعون فيه، والأسباب التي أوردها الأطراف للطعن في الحكم المطعون فيه، ورد المحكمة الإدارية العليا على أسباب الطعن، وبيان أسباب حكمها، برد الطعن، أو قبوله، وتاريخ صدور الحكم. (٢)

هذا وتؤيد المحكمة الحكم المطعون فيه إذا وجدته موافقا للقانون، أما إذا وجدته مخالفا للقانون، فإنها تقضي بنقضه وتحكم بالدعوى، وإذا ردت الدعوى لعدم الاختصاص، أو لكون القضية مقضية، أو لعدم الخصومة، أو لأي سبب شكلي آخر، تنقض المحكمة الحكم وتعيد الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر بالموضوع. (٣)

وبهذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " وقبل البحث بأسباب الطعن، وحول الدفع الذي أثاره ممثل المطعون ضده، والمتعلق بتقديم الدعوى بعد فوات المدة القانونية... تجد المحكمة أن مهله تقديم الطعن المشار إليها، تنتهي في يوم صادف عطلة رسمية بسبب تساقط الثلوج، وبالتالي فان مهلة تقديم الطعن، تمتد إلى أول يوم دوام وهو يوم تقديم الدعوى، وعليه تكون الدعوى والحالة هذه مقدمه ضمن المدة القانونية، وهذا الدفع لا يرد على الدعوى ويتعين رده ". (٤)

ومع أن الأصل عدم جواز الطعن بالقرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية أثناء نظرها في الدعوى، والتي لا تنتهي بها الخصومة، إلا أن قانون المحكمة الإدارية أجاز على سبيل الاستثناء الطعن في القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة، وقرارات رفض التدخل في

---

١ – (م / ٣١) من قانون القضاء الإداري الأردني.
٢ – (م/٣٢) من قانون القضاء الإداري الأردني.
٣ – (م /٣٣) من قانون القضاء الإداري الأردني.
٤ – المحكمة الإدارية العليا , قرار رقم ٢٠١٥/٤٣,تاريخ ٢٠١٥/٣/٣١,موقع قسطاس.

الدعوى، والقرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى، على أن يتم الطعن في هذه القرارات خلال خمسة عشر يوما من اليوم التالي لصدورها أو تبليغها. [١]

هذا وتنظر المحكمة الإدارية العليا في الطعن المقدم إليها مرافعة باستثناء الطعون المتعلقة بالأمور المستعجلة فإنها تنظرها تدقيقا، وتصدر حكمها بالأكثرية أو بالإجماع على أن يشتمل هذا الحكم على أسماء أطراف الدعوى، ووكلائهم والقضاة اللذين اشتركوا في إصداره، وعرض مجمل لوقائع الدعوى، وموجز لدفوع أطرافها وطلباتهم، وخلاصة الحكم الذي توصلت إليه المحكمة، مرفقا بالأسباب التي أوردها الأطراف للطعن في الحكم أو لتأييده، ورد المحكمة على هذه الأسباب ردا مسببا، مع ذكر تاريخ الحكم. [٢]

ويكون حكم المحكمة الإدارية العليا قطعيا وغير قابل للطعن فيه بأي طريقه من طرق الطعن، ومستوجبا تنفيذه سواء قضي بالنقض أو التأييد، وإذا صدر الحكم بالإلغاء يكون حجة على الكافة. [٣]

وتؤيد المحكمة الإدارية العليا حكم المحكمة الإدارية وتقضي بصحة ما جاء فيه إذا توصلت إلى النتيجة ذاتها التي توصل إليها الحكم المطعون فيه، وأنه موافق لأحكام القانون وأن أسباب الطعن التي أبداها الطاعن لا ترد عليه، مما يوجب على الأطراف الالتزام به وتنفيذه.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا " أصدرت المحكمة الإدارية قرارها المتضمن رد الدعوى شكلا عن المستدعى ضده الثاني لعدم الخصومة، رد الدعوى موضوعا...يتبين أن المطعون ضده مجلس نقابة المحامين، ومن خلال البينات المرفوعة من المشتكي لمواجهة الطاعن توصل لما له من صلاحية في مواجهة البينات وتقديرها، إلا أن المستدعي لم يتقيد بمبادئ الشرف...أصدر بحقه قراره محل الطعن، وحيث أن الحكم المطعون قد توصل إلى النتيجة ذاتها التي توصلنا إليها فإن القرار المطعون فيه يكون موافق للقانون وأسباب الطعن لا ترد عليه، لذلك نقرر رد الطعن، وتأييد الحكم المطعون فيه. [٤]

---

١ – (م / ٢٩) من قانون القضاء الإداري.
٢ – المواد (٣١، ٣٢) من قانون القضاء الإداري.
٣ – (م/٣٤) من قانون القضاء الإداري.
٤ – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ٢٠١٦/١٦ تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٤، موقع قسطاس.

وإذا ردت المحكمة الإدارية العليا بنقض حكم المحكمة الإدارية، المتضمن رد الدعوى لعدم الاختصاص، أو لكون القضية مقضية، أو لعدم الخصومة، أو لأي سبب شكلي آخر، فإنه يترتب على نقضه عودة الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع. (١)

وإذا نقضته لكونه مخالفا للقانون، وحكمت في الدعوى بما يحجب اثر حكم المطعون فيه عن الأطراف، فيكون حكمها حجة على الكافة، وتعد جميع الإجراءات والتصرفات التي تمت بموجب القرار المنقوض ملغاة من تاريخ صدور حكم المحكمة الإدارية العليا الذي يستوجب تنفيذه بالصورة التي صدر بها. (٢)

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا " أصدرت المحكمة الإدارية حكمها المتضمن إلغاء القرار الطعين من حيث الغلو في العقوبة، ولم يرض الطاعن بالحكم الصادر عن المحكمة الإدارية فتقدم بهذه اللائحة... وحيث أن محكمتنا ترى في ضوء ما ورد في متن قرار مجلس نقابة المحامين محل الطعن، أن العقوبة المفروضة على المستدعي تتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة إليه، وتقع ضمن الحد المنصوص عليه في القانون، وخالية من الغلو، فان هذه الأسباب ترد على الحكم المطعون فيه، ويتوجب نقضه، وحيث أن ما جاء في الحكم المطعون فيه، انتهى إلى نتيجة مغايره لما انتهينا إليه، فيكون قد جاء مخالفا للقانون، لهذا نقرر نقض الحكم المطعون فيه ". (٣)

ويعتبر الطعن بالقرار الصادر من المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا ضمانة لاحقة للعضو المخالف.

---

١ - (م / ٣٣ /ب) من قانون القضاء الإداري.
٢ - (م / ٣٣ / أ) و (م /٣٤ / ج) من قانون القضاء الإداري.
٣ - محكمة إدارية عليا، قرار رقم ٢٠١٥/٦٨، تاريخ ٢٠١٥/٥/٥، موقع قسطاس.

المطلب الرابع

آثار حكم الإلغاء

يصدر الحكم في القرار المطعون فيه إما برد الدعوى، أو الحكم بإلغاء القرار، ويترتب على صدور الحكم بإلغاء القرار التأديبي، الآثار التالية:

أولا: التزام النقابة بتنفيذ حكم الإلغاء:

بعد صدور الحكم القطعي بإلغاء القرار التأديبي، يترتب عليه سقوط القرار بأثر رجعي، بحيث يعتبر كأنه لم يكن، ويفرض القرار الملغي التزاما على عاتق النقابة، أو الجهة مصدرة القرار التأديبي، بإعادة الحال على ما كان عليه قبل إصدار القرار المحكوم بإلغائه، وتنفيذ الحكم تنفيذا كاملا غير منقوص، وبدون أن تعمد إلى التراخي، أو الإبطاء، أو التحايل على التزامها بالتنفيذ. [١]

ويتوجب على النقابة المعنية تنفيذه تنفيذا كاملا، وذلك حسب نص المادة (٣٤ / ب) من قانون القضاء الإداري، التي توجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا، وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها، وإذا كان الحكم بالإلغاء فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب القرار ملغاة منذ تاريخ صدوره.

وعليه فإن القرار الملغي يفرض على النقابة التزامين، أحدهما ايجابي والآخر سلبي يتوجب عليها احترامهما، ويمكن إيضاحهما كما يلي:

١- الالتزام الايجابي:

ويتمثل هذا الالتزام باتخاذ النقابة أو سلطة التأديب ما يلزم من إجراءات لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المطعون فيه، والذي حكم بإلغائه، فيتعين عليها ابتداء إزالة القرار الملغي، وإزالة جميع آثاره، وتصويب الأوضاع التي ترتبت على إصداره، بكل ما يتطلبه الأمر من إجراءات مادية، أو إصدار قرارات جديدة لتنفيذ مقتضيات الحكم الذي صدر بإلغاء القرار، كما يجب على النقابة أو الجهة مصدرة القرار، أن لا تتحايل في تنفيذ الحكم

---

[١] – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٩٦٣

باللجوء إلى التنفيذ غير الحقيقي، أو الصوري، أو اللجوء إلى بعض الوسائل لعرقلة تنفيذه، من خلال التباطؤ، أو التراخي في التنفيذ، أو التنفيذ الناقص، أو رفض التنفيذ رفضا صريحا. [١]

٢- الالتزام السلبي:

يتمثل هذا الالتزام من جانب النقابة بعدم تنفيذ القرار الملغي، أو وقف تنفيــذه بمجــرد صدور الحكم بالإلغاء، أو عدم إعادة إصداره من جديد بشكل يكون مشــتملا علــى مضــمون القرار الملغي تحايلا على حكم الإلغاء. [٢]

ويثير تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء بعض الصعوبات من الناحية العملية والقانونيــة، ترجع إلى عدة عوامل منها: طول المدة بين رفع دعوى الإلغاء وبين الحكم، قصور منطــوق الحكم وغموضه في بعض الحالات، لا يملك القضاء الإداري التدخل وإجبار النقابات على تنفيذ الحكم، إن المشرع لم يضع آلية محددة لتنفيذ حكم الإلغاء، إلا أنه منح صاحب الشأن حق رفع دعوى إلغاء جديدة ضد امتناع النقابة عن تنفيذ الحكم وحقه في المطالبة في التعويض المــالي، ضعف مركز المحكوم له في مواجهة النقابة، وما قد تسلكه النقابة بحقه من مماطلة وتســويف في التنفيذ. [٣]

وعبرت محكمة العدل العليا عن ذلك بقولها " ولاية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجــود القانوني للأمر المشكو منه، بحيث يترتب على الجهة مصدرة القرار التزامان أساسيان أولهما، التزام ايجابي يقتضي اتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار الملغي، ثانيهما التزام سلبي يستلزم ضرورة الامتناع عن اتخاذ أي إجــراء يعتبر تنفيذا للقرار الإداري الملغي ". [٤]

وقضت أيضا " من الآثار التي تترتب على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء، أن تحقق هذه الدعوى للطاعن، إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القــرار المطلــوب إلغائه، وليس مجرد فقط إلغاء القرار النهائي". [٥]

---

١ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٩٦٣، وكنعان، نــواف / القضــاء الإداري الأردنــي مرجع سابق، ص ٣٥٤

٢ – د. كنعان، نواف، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٥٧

٣ – د. الطماوي / القضاء الإداري – قرار الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٠٣٧.

٤ – عدل عليا، قرار رقم ٨٨/٢٢٣ تاريخ،١٩٨٩، موقع عدالة

٥ – عدل عليا، قرار رقم ٣١٤ / ٩٤، ١٩٩٥، موقع عدالة.

ثانيا: اثر الامتناع عن تنفيذ الحكم

مع أنه لا يوجد وسيلة قانونية لإجبار النقابة على تنفيذ الأحكام، ولا يملك القاضي الإداري أن يوجه إليها أوامر أو نواهي، أو أن يتوصل بالتهديد المالي لحملها على تنفيذ أحكامه، إلا أن امتناع النقابة عن تنفيذ الحكم، يترتب عليه بعض النتائج منها: يعتبر عدم التنفيذ عملا من أعمال الغصب، وبمثابة قرار بالرفض يكون قابلا بالطعن فيه، إضافة إلى أن الامتناع يعد خطأ موجب للمسؤولية. [١]

وبالتالي يتطلب امتناع النقابة عن تنفيذ الأحكام إمكانية رفع دعوى إلغاء جديدة من صاحب الشأن ضد القرار بالامتناع، وذلك إذا كان تنفيذ الحكم ممكنا، أما إذا كان تنفيذ الحكم غير ممكن فإن ذلك لا يشكل مخالفة، وإنما يترتب عليه الجزاءات المالية. [٢]

ثالثا: الأثر الرجعي

لحكم الإلغاء أثر رجعي بمعنى أن القرار التأديبي المحكوم بإلغائه، يعتبر كأنه لم يكن، ومن ثم تزول وتمحى كل الآثار القانونية التي تكون قد ترتبت عليه منذ تاريخ صدوره، وهذا يتطلب من النقابة أن تلتزم باتخاذ كل ما يلزم من إجراءات، بحيث تعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي، وتمتنع عن اتخاذ أي إجراء يمكن أن يعتبر تنفيذا لهذا القرار. [٣]

رابعا: الحجية المطلقة

تتفاوت حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، بين ما إذا كان الحكم قد قضى برفض طلب الإلغاء، أم قضي بإلغاء القرار التأديبي، فالحكم برفض الإلغاء فانه يحوز على حجية

---

[١] – د. حافظ، محمود / القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٨٦
[٢] – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٥٧
[٣] – د. الطماوي / القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص ١٠٢٥

نسبية، وذلك لأن القرار يبقى قائما ومنتجا لآثاره، ويجوز للعضو غير المدعي أن يطعن فيه بالإلغاء، كذلك يحق للمدعي ذاته أن يعيد طلب إلغائه مستندا إلى أسباب أخرى جديدة. [١]

أما الحكم بإلغاء القرار فإنه يترتب عليه زواله من الوجود، وتكون حجيته عامة ومطلقة على أطرف الدعوى وفي مواجهة الكافة، وتعتبر حجية الإلغاء من النظام العام ويترتب عليها عدم جواز إثارة النزاع مره أخرى أمام نفس المحكمة أو محكمة أخرى، إلا بطرق الطعن المقررة، ولا يجوز لصاحب الشأن بعد الحكم بالإلغاء أن يطالب بتطبيق القرار. [٢]

وأشارت المادة (٣٤ / ج) من قانون القضاء الإداري إلى الحجية المطلقة، حيث نصت على " إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة "، وقضت بهذا الخصوص محكمة العدل العليا بأنه " إن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة، وتعتبر من النظام العام، وإذا ما حكم بإلغاء قرار فان الإدارة تلتزم بان تعيد الحال إلى ما كان عليه قبل أن يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت النتائج ". [٣]

هذا واختلف الفقه الإداري حول مدى حجية الإلغاء الجزئي: فذهب البعض إلى القول بأن حجيته نسبية فقط لا يجوز أن يتمسك بها إلا أطراف الخصومة، ولا يتمتع بالحجية على الكافة، في حين ذهب البعض الآخر إلى القول بالحجية المطلقة، شأنه شأن الإلغاء الكلي، وبالرغم من ذلك فقد استقر القضاء الإداري على الأخذ بالحجية النسبية في الإلغاء الجزئي. [٤]

وللحجية معنيان: معنى شكلي يعني أن المحكمة استنفذت ولايتها بعد صدور الحكم، فلا يحق لها الرجوع عما قضت به، أو أن تعدل فيه، وإن كان يجوز لها أن تصحح ما علق به من أخطاء ماديه [٥]، ومعنى موضوعي يعني أن الحكم أصبح عنوانا للحقيقة، ولا يقبل إثبات العكس، ولا يجوز عرض النزاع مره أخرى على أي محكمه، مما ينبغي أن تكون الأحكام واضحة، لا تقبل التأويل وفي حدود طلبات المدعي. [٦]

ويشار إلى أن الفقه اختلف حول معنى اصطلاح الكافة التي تمتد إليها الحجية: فاستعملها البعض للدلالة على امتداد حكم الإلغاء إلى الأعضاء الذين لم يكونوا خصوما في

---

١ – د. البنا / الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٠.
٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٩٥٦
٣ – عدل عليا، قرار رقم ٨٨/٢٣٣، ١٩٨٩، موقع عدالة.
٤ – د. كنعان، نواف / القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٥٣.
٥ – د. مهدي, غازي فيصل، (٢٠١٣)، القضاء الإداري , ط ٢ , بغداد ، دار الوثائق والكتب , ص ٢١١
٦ – د. بسيوني / لقضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩٨

الدعوى ولم يمثلوا فيها، ويرى البعض بأنها لا تعني أن الحكم يتعدى إلى الناس جميعا، وإنما تفهم على أنهم طائفة من الناس محددة بصفاتهم لا بأشخاصهم، وهذه الطائفة قد تتضاءل وتتناقص حتى تنحصر في قلة تتحقق فيهم الصفة التي يستفيدون من القرار، أو يضارون منه، ويرى آخرون بأنها تعني كل من لم يكن خصما في الدعوى أو ممثلا فيها، ويمكن الاحتجاج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر أو يتأثر بتنفيذه بصورة مباشرة أو غير مباشرة. (١)

خامسا: التعويض المالي

تواجه النقابة أحيانا صعوبة كبيرة في إزالة مظاهر التنفيذ المادية، التي نجمت عن تنفيذ القرار التأديبي في الماضي، لاستحالة ذلك، ومخالفته المنطق والعقل والواقع، وبالتالي تتحول فكرة إزالة آثار القرار، مجرد فرض نظري يستحيل تنفيذه عمليا، وبالتالي لابد هنا للخروج من المأزق، بالتساهل في تقدير شرط النتائج، التي لا يمكن تداركها، وتطبيق قواعد القانون المدني، التي تقضي باللجوء إلى التعويض النقدي عند استحالة التنفيذ العيني، أي حق صاحب الشأن في الحصول على التعويض النقدي لاستحالة إزالة الآثار المادية التي ترتبت على تنفيذ القرار في الماضي. (٢)

ويقصد بالآثار المالية المترتبة على الإلغاء، حق العضو الذي صدر بحقه قرار تأديبي تم إلغائه في الحصول على تعويض مالي، أو طلب التعويض عما لحقه من ضرر بسبب القرار التأديبي، وقد نص قانون القضاء الإداري على اختصاص المحكمة في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على القرارات التأديبية، سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية. (٣)

وبهذا يكون الباحث قد أنهى دراسة هذا الموضوع مبينا الخطأ التأديبي والجزاء المترتب عليه، وحق العضو النقابي باللجوء إلى القضاء للطعن على القرارات التأديبية المضرة بمركزه القانوني، ومدى صلاحيات القضاء الإداري في إلغاء القرارات التأديبية، أو رد الدعوى.

---

١ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٩٧٣.
٢ – د. شطناوي / موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٩٦٧
٣ – (م/ ٥ / ب) من قانون القضاء الإداري.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع حدود رقابة القضاء الإداري في الأردن على القرارات التأديبية لنقابات الأطباء، والمهندسين، والمحامين، في ضوء اتخاذ المجالس التأديبية لهذه النقابات، قرارات تأديبية بحق الأعضاء المخالفين، وبينت حق الأعضاء المتضررين باللجوء إلى القضاء الإداري للطعن على القرارات التأديبية، وذلك من خلال تسليط الضوء على دور النقابات المهنية في حماية مصالح أعضائها من جهة، والمحافظة على مصالح وأخلاقيات المهنة من جهة ثانية، الأمر الذي يستدعي منها تشكيل سلطات تأديبية نقابية لمحاسبة الأعضاء عن أي مخالفات، أو أخطاء تأديبية يرتكبونها، واتخاذ الجزاء التأديبي المناسب بحقهم، ضمن المبادئ والضمانات القانونية لذلك.

وفي السياق ذاته بينت الدراسة حدود صلاحية القضاء الإداري في إلغاء قرارات التأديب النقابية، والشروط الخاصة برفع الدعوى، وأوجه إلغاء القرار التأديبي، والعيوب التي قد تصيبه، وتجعله غير مشروع، وقابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري، مع بيان إجراءات رفع الدعوى، والحكم الصادر فيها والآثار المترتبة على هذا الحكم.

النتائج

على ضوء ما تقدم توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، من أبرزها ما يلي:

١. عدم وضوح بعض المواد الخاصة بإجراءات التأديب في قوانين النقابات محل الدراسة، ووجود تداخل بين سلطات الاتهام والتحقيق وسلطات التأديب، وخاصة في نقابتي المهندسين والمحامين.
٢. اتفقت الدراسة مع ما استقر عليه الفقه، من عدم التوجه إلى حصر الأخطاء التأديبية وترك ذلك إلى السلطة التقديرية لسلطة التأديب للتعامل مع كل مخالفة على حدا، وان السلطة التقديرية لسلطة التأديب ليست مطلقة، وإنما مقيدة وخاضعة لضوابط في حدود القانون وأعراف وتقاليد المهنة، وبالمقابل تم تحديد الجزاءات التأديبية.
٣. تكفل نقابة الأطباء مقارنة مع نقابتي المهندسين والمحامين ضمانة إضافية في سلامة القرار التأديبي، تتمثل في أن رئيس وأعضاء مجلس التأديب يؤدون القسم القانوني أمام مجلس النقابة، بينما غاب هذا النص عن قانوني نقابتي المهندسين والمحامين، كما اشترطت نقابة الأطباء صدور الحكم من مجلس التأديب مسببا وبالأغلبية، في حين لم يشترط قانوني نقابتي المحامين والمهندسين ذلك.
٤. تنحصر مهمة ونطاق مجلس التأديب في نقابتي الأطباء والمهندسين في الأعضاء العاملين في القطاع الخاص فقط، بينما يمتد النطاق في نقابة المحامين ليشمل جميع أعضاء النقابة، وذلك لخصوصية وطبيعة مهنة المحاماة كونها لا تكون في القطاع العام أصلا، الأمر الذي يترتب عليه وجود أعضاء في نقابتي الأطباء والمهندسين، يعملون في القطاع العام، ويخضعون لأنظمة تأديب أخرى، وبالتالي احتمالية خضوعهم لازدواجية الجزاء التأديبي، فليس ثمة ما يمنع من تطبيق نظامين قانونيين تأديبيين على شخص واحد يحوز في الوقت ذاته على صفتين تخضعان لهذه الأنظمة.
٥. اختلفت الدراسة مع الاتجاه الفقهي القائل بأن الجزاءات المالية التي تمس العضو المخالف، تُعد أكثر فاعلية من الجزاءات المعنوية، حيث ترى الدراسة أن مدى فاعلية نوع الجزاء يختلف من مهنة إلى أخرى، ومن شخصية إلى أخرى، وانه يتأثر ببعض العوامل التي ترتبط بشخصية مرتكب المخالفة، والمجتمع المحيط به، وبالتالي فإن

الجزاءات المعنوية، قد يكون لها تأثير كبير على العضو الذي يهتم بسمعته ووضعه المهني بين زملائه بالمهنة، بينما لا يكون لها أي قيمة عند من لا يهتم بذلك.

٦. ترى الدراسة بان جزاء الشطب النهائي من ممارسة المهنة، هو جزاء شديد، ويتعارض مع النواحي الإنسانية للعضو مرتكب المخالفة، بغض النظر عن جسامة المخالفة التي اقترفها، خاصة وان الشطب النهائي لا يمكن العضو مستقبلا من ممارسة مهنته، مما يصطدم بوضعه الاجتماعي والعائلي والنفسي، وبالتالي فان أثر هذا الجزاء سيكون على العضو المخالف وعائلته التي ستفقد مصدر دخلها وقوتها.

٧. هناك اختلاف بين النقابات محل الدراسة من حيث مهلة الطعن في القرار التأديبي، فنقابتي الأطباء والمحامين توافقت مع قانون القضاء الإداري الذي حددها بستين يوما، أما نقابة المهندسين فحددته بثلاثين يوما.

٨. خالف قانون القضاء الإداري الأردني ما استقر عليه القضاء الإداري من حيث تحديد حالات قطع ميعاد الطعن ووقفها، ويلاحظ بان المشرع الأردني أورد جميع الحالات على أنها حالات وقف للميعاد، دون أن يشر إلى حالات الانقطاع.

٩. تعد مجالس التأديب المشكلة بموجب قانوني نقابتي المحامين والأطباء، الجهة المختصة بإيقاع الجزاءات التأديبية، بينما في نقابة المهندسين فان مجلس النقابة هو نفسه المجلس التأديبي وهذا يخل بمبدأ الحياد.

١٠. اختلفت النقابات محل الدراسة حول نهائية القرار التأديبي الصادر عن مجالس التأديب والقابل للطعن أمام القضاء الإداري، فنقابة الأطباء جعلت قرارات مجالس التأديب تستأنف لدى مجلس تأديبي أعلى، أما نقابة المحامين فأقرت إمكانية الاعتراض عليها أمام مجلس النقابة، قبل اللجوء إلى الطعن القضائي.

١١. تمتد حجية الحكم القضائي الصادر بالإلغاء إلى الأطراف المتدخلين في دعاوى منازعات القضاء الشامل دون دعوى التعويض.

التوصيات

١- إعادة النظر في قوانين النقابات محل الدراسة لإيجاد نصوص قانونية حول: مبدأ التناسب بين الخطأ التأديبي والجزاء، تسبيب القرار التأديبي الصادر عن سلطة التأديب وخاصة في نقابتي المحامين والمهندسين، الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، الإشارة إلى محو الجزاء التأديبي بحق الأعضاء من خلال وضع شروط والية معينة بخصوصها، إضافة إلى توفير قدر اكبر من المرونة وتنوع أكثر في الجزاءات المتاحة أمام السلطة التأديبية.

٢- ضرورة تدخل المشرع في حالات الازدواجية في التأديب، وفق آلية معينة لتحديد سلطة التأديب المختصة، من خلال تصنيف المخالفات إلى مجموعات وتحديد المجموعات الخاصة بالنقابات كسلطة تأديب بغض النظر عن أي جهة أخرى قد يتبع لها العضو النقابي.

٣- أهمية دراسة شخصية مرتكب المخالفة قبل اختيار نوع الجزاء، وصولا إلى اختيار الجزاء الذي يتناسب وشخصيته، ويشكل رادع له، وذلك تماشيا مع ما توصلت إليه الدراسة بأن مدى فاعلية نوع الجزاء يختلف من مهنة إلى أخرى، ومن شخصية إلى أخرى، وأنه يتأثر ببعض العوامل التي ترتبط بشخصية مرتكب المخالفة، والمجتمع المحيط به، وطبيعة المهنة.

٤- إعادة النظر في فرض جزاء المنع من مزاولة المهنة والشطب النهائي من النقابة، كونها من الجزاءات القاسية، التي تتعارض مع أدنى الحقوق للعضو النقابي في تأمين مصدر دخل له ولعائلته، واستبدال هذا الجزاء بما يحقق التوازن بين الهدف الذي توخاه المشرع من إيجاد الجزاء، ومصلحة العضو النقابي والتزاماته النقابية والأسرية، وان ينحصر هذا الجزاء في أضيق الحدود وضمن حالات معينة كتزوير الشهادة العلمية التي تخوله الانتساب إلى النقابة.

٥- توسيع صلاحيات القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرار وتقدير النتائج التي لا يمكن تداركها، واللجوء إلى التعويض المالي عند استحالة التنفيذ العيني أو استحالة إزالة الآثار المادية التي ترتبت على صدور القرار قبل إلغائه، ووضع نص قانوني ملزم للنقابة المعنية لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، ومنعها من التحايل بأي طريقة لإعادة اتخاذ قرار جديد بمضمونه، وذلك خلال فترة زمنية محددة على صدور حكم الإلغاء , وتحديد

تعويض مالي عن مدة التأخير دون تنفيذ القرار، أو استحالة إزالة بعض الآثار المادية للتنفيذ.

٦- إعادة النظر في المادة (٨ / ز) من قانون القضاء الإداري الخاصة في حالات وقف ميعاد الطعن، حيث ألغى المشرع حالات القطع، واعتبرها جميعها حالات وقف، الأمر الذي يستدعي تحديد حالات الانقطاع، وحالات الوقف الخاصة بمدة الطعن، تماشيا مع ما استقر عليه العمل، ومبادئ القضاء الإداري المقارن، كون المدد في الحالتين تؤدي إلى نتائج وفترات زمنية مختلفة، وأهمية توحيد مدة الطعن في كافة القضايا الداخلة في اختصاص القضاء الإداري.

٧- توحيد مدة الطعن على قرارات التأديب النقابية لتصبح ستين يوماً.

المراجع:

أولا: الكتب

١- ابن منظور، جمال الدين، (١٩٩٨)، لسان العرب، مجلد ١، بيروت، دار صادر.

٢- د. احمد، نجيب وكاظم، محمد جواد، (٢٠١٠)، القضاء الإداري، بغداد، مكتبة الغفران.

٣- د. البر زنجي، عصام عبد الوهاب، (١٩٧١)، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية.

٤- د. ابن عبد السلام، عبد العزيز، (٢٠٠٠)، القواعد الكبرى، ط ١، دمشق، دار العلم.

٥- د. ألبنا، محمود عاطف، (١٩٨٨)، الوسيط في القضاء الإداري – قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، القاهرة، دار الفكر العربي.

٦- د. أبو عيد، الياس، (٢٠٠٧)، المحامي حقوقه وأتعابه وواجباته – حصانته وضمانته، ج ٢، بيروت، منشورات الحلبي.

٧- د. أبو العثم، فهد عبد الكريم، (٢٠٠٥)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٨- د. أبو العينين، محمد ماهر، (١٩٩٩)، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، دار النهضة العربية.

٩- د. أبو قصيصة، محمد محمود، (١٩٩٠)، مبادئ القانون الإداري السوداني، الخرطوم، دار جامعة أم درمان.

١٠- د. إسماعيل، خميس السيد، (١٩٨٨)، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، ط ١، القاهرة، دار الطباعة الحديثة.

١١- د. بدران، محمد محمد، (١٩٨٥)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الكتاب الأول القاهرة، دار النهضة العربية.

١٢- د. بسيوني، عبدالله عبد الغني، (١٩٩٦)، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف.

١٣- د. البهي، سمير يوسف، (٢٠٠٢)، قواعد المسؤولية التأديبية، القاهرة، دار الكتب القانونية.

١٤- د. البنداري، عبد الوهاب، (٢٠٠٢)، العقوبات التأديبية، القاهرة، دار الفكر العربي.

١٥- د. الجبوري، محمود، (١٩٩٨)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

١٦- د. الجبوري، ماهر صالح، (٢٠٠٩)، الوسيط في القانون الإداري، الموصل، دار ابن الأثير.

١٧- د. الجرف، طعيمة، (١٩٨٤)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية.

١٨- د. الجرف، طعيمة، (١٩٧٨) القانون الإداري – المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة.

١٩- د. جمال الدين، سامي، (٢٠٠٠)، أصول القانون الإداري، ج ١، القاهرة، دار النهضة.

٢٠- د. جمعة،احمد محمود، (١٩٨٤)، منازعات القضاء التأديبي، الإسكندرية، منشأة المعارف.

٢١- د. جميل قاسم، وزيتون فتحي، (١٩٨١)، المؤسسات العامة في فرنسا، عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

٢٢- د. حافظ، محمود محمد، (١٩٧٩)، القضاء الإداري، ط ٧، القاهرة، دار النهضة العربية.

٢٣- د. حتاملة، سليم سلامة، (٢٠٠٤)، القضاء الإداري – طعون الموظفين، الأردن – جرش، دار اوغاريت للنشر والتوزيع.

٢٤- د. الحلو، ماجد راغب، (١٩٩٥)، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

٢٥- د. الحلو، ماجد راغب، (٢٠٠٠)، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف.

٢٦- د. حمايل، عمر خربوش، (٢٠٠٠)، النقابات المهنية الأردنية – خصائصها المؤسسية ودورها السياسي، عمان، دار سنديان.

٢٧- د. الخطيب، عدنان، (٢٠٠٢)، الإجراءات الإدارية – دراسة نظرية وعملية مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.

٢٨- د. خليفة، عبد العزيز، (٢٠٠٨)، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، ج ٣، الإسكندرية، منشأة المعارف.

٢٩- د. خليفة، عبد العزيز، (٢٠٠٦)، الإجراءات التأديبية – مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

٣٠- د. راضي، مازن ليلو، (٢٠٠٩)، القضاء الإداري، العراق - كركوك، جامعة كركوك.

٣١- د. الرشواني، منار محمد، (٢٠٠٤)، مخاض النقابات المهنية في الأردن، عمان، مركز الأمة للدراسات.

٣٢- د. الزعبي، خالد سمارة، (١٩٨٩)، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، الجامعة الأردنية.

٣٣- د. الزعبي، خالد سمارة، (١٩٩٨)، القانون الإداري، ط ٣، عمان، دار الثقافة.

٣٤- د. زنابيلي، عبد المنعم، (١٩٧٧)، تطور مفهوم الحياد عبر المؤتمرات الدولية، دمشق، منشورات وزارة الثقافة.

٣٥- د. زين الدين، جلال أمين، (٢٠١٠)، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ط ١، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

٣٦- د. زين الدين، جلال أمين، (٢٠١٠)، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

٣٧- د. سيف، رمزي، (١٩٧٤)، قانون المرافعات المدنية والتجارية الكويتي، الكويت، مطبوعات جامعة الكويت .

٣٨- د. شاهين، مغاوري محمد، (١٩٨٩)، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية.

٣٩- د. شحاته، محمد نور، (١٩٨٧)، استقلال المحاماة وحقوق الإنسان، القاهرة، دار النهضة العربية.

٤٠- د. الشرقاوي، سعاد، (١٩٩٩)، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، ط ٣، القاهرة، دار النهضة العربية.

٤١- د. شطناوي، علي خطار ، (١٩٩٦)، مبادئ القانون الإداري الأردني، النشاط الإداري، الكتاب الثاني، عمان، الجامعة الأردنية.

٤٢- د. شطناوي، علي خطار، (٢٠١١)، موسوعة القضاء الإداري، ج ١، ط ٣، عمان، دار الثقافة.

٤٣- د. شطناوي، علي خطار، (٢٠١١)، موسوعة القضاء الإداري، ج ٢، ط ٣، عمان، دار الثقافة.

٤٤- د. شطناوي، (١٩٩٣)، مبادئ القانون الإداري الأردني، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، عمان، مؤسسة وائل للنسخ السريع.

٤٥- د. شطناوي، علي خطار، (١٩٩٠)، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع.

٤٦- د. شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٣)، الوجيز في القانون الإداري، ط ١، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

٤٧- د. شطناوي، علي خطار، (١٩٩٥)، القضاء الإداري الأردني – قضاء الإلغاء، ط ١، عمان، مكتبة كنعان.

٤٨- د. الشوبكي، عمر محمد، (٢٠٠١)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ج ١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٤٩- د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، (٢٠٠٦)، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف.

٥٠- د. الشيخلي، عبد القادر، (١٩٨٣)، النظام القانوني للجزاء التأديبي، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع.

٥١- د. الصروخ، مليكه، (٢٠١٠)، القانون الإداري، ط ٤، الدار البيضاء، مطبعة النجاح.

٥٢- د. الصماوي , احمد , (١٩٩٠) , الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية , القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة.

٥٣- د. الطماوي، محمد سليمان، (١٩٩٦)، القضاء الإداري – الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة ، دار الفكر العربي.

٥٤- د. الطماوي، محمد سليمان، (١٩٧٨)، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر العربي.

٥٥- د. الطماوي، محمد سليمان، (١٩٨٥)، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي.

٥٦- د. الطماوي، محمد سليمان، (١٩٧٨)، نظرية التعسف في استعمال الحق، ط ٣، القاهرة، دار الفكر العربي.

٥٧- د. الطماوي، محمد سليمان، (١٩٩١)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٦، القاهرة، جامعة عين شمس.

٥٨- د. الظاهر، خالد خليل، (١٩٩٩)، القضاء الإداري، ط ١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٥٩- د. الظاهر، خالد خليل، (١٩٩٧)، القانون الإداري دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للنشر.

٦٠- د. عامر، فؤاد احمد، (٢٠٠١)، ميعاد رفع الدعوى، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

٦١- د. العاني، وسام صبار، (٢٠١٥)، القضاء الإداري، ط ١، بغداد، دار السنهوري.

٦٢- د. عبد الباقي، زيدان، (١٩٧٦)، علم الاجتماع المهني، القاهرة، دار الفكر العربي.

٦٣- د. عبد الوهاب , محمد رفعت , (١٩٨٨)، القضاء الإداري , القاهرة، المكتب الغربي للطباعة.

٦٤- د. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، (١٩٧٩)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية.

٦٥- د. العتوم، منصور إبراهيم، (٢٠١٣)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط ١، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

٦٦- د. العتوم، منصور إبراهيم، (١٩٨٤)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، ط ١، عمان، مطبعة الشرق.

٦٧- د. عثمان، خليل عثمان، (بدون سنة طبع)، مجلس الدولة ورقابة أعمال الإدارة، ط ٥، بغداد، عالم الكتب.

٦٨- د. العجارمة، نواف العقيل، (٢٠٠٧)، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، عمان، دار الثقافة.

٦٩- د. العطار، فؤاد، (١٩٦٣)، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية.

٧٠- د. علاوي، ماهر صالح، (١٩٩٦)، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الكتب للطباعة والنشر.

٧١- د. علي، يحي قاسم، (١٩٩٩)، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، ط ١، صنعاء، مركز عبادي للدراسات والنشر.

٧٢- د. الغويري، احمد عودة، (١٩٨٩)، قضاء الإلغاء في الأردن، ط ١، عمان، مطابع الدستور.

٧٣- د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (١٩٩٢)، الوسيط في القانون الإداري، ط ١، الإسكندرية، الدار الجامعية.

٧٤- د. فودة،عبد الحكيم، (١٩٩٦)، الخصومة الإدارية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

٧٥- د. الفيومي، أحمد بن محمد، (٢٠١٦)، معجم المصباح المنير، ط ١، جلد ١، بيروت، مكتبة لبنان.

٧٦- د. القبيلات، حمدي، (٢٠١١)، الوجيز في القضاء الإداري، ط ١، عمان، دار الثقافة.

٧٧- د. قدورة، زهير، (٢٠١١)، الوجيز في القضاء الإداري، ط ١ عمان، دار وائل للنشر.

٧٨- د. القيسي، أعاد علي، (١٩٩٩)، القضاء الإداري وقضاء المظالم، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

٧٩- د. كنعان، نواف، (٢٠٠٨)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط ١، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع.

٨٠- د. كنعان، نواف، (١٩٩٦)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، عمان، مطابع الدستور التجارية.

٨١- د. كنعان، نواف، (٢٠١٢)، القضاء الإداري الأردني، ط ٤، الشارقة، الآفاق المشرقة ناشرون.

٨٢- د. كنعان، نواف، (٢٠٠٦)، القضاء الإداري، ط ١، عمان، دار الثقافة.

٨٣- د. الكيالي، عبد الوهاب، (١٩٩٠)، الموسوعة السياسية، ج ٦، بيروت، الموسوعة العربية للدراسات والنشر.

٨٤- د. المتولي، مجدي، (١٩٩٦)، مبادئ القضاء المصري- القضاء الإداري، ط ١، مجلد ١، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

٨٥- د. محارب، علي جمعة، (٢٠٠٤)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، ط ١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٨٦- د. مهدي , غازي فيصل، (٢٠١٣)، القضاء الإداري , ط ٢ , بغداد ، دار الوثائق والكتب.

٨٧- د. الموسى، سليمان، (١٩٩٠)، إمارة شرقي الأردن، عمان، منشورات لجنة تاريخ الأردن.

٨٨- د. نجم، محمد صبحي، (٢٠١٢)، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية، عمان، دار الثقافة.

٨٩- د. نده، إبراهيم حنا، (١٩٧٢)، القضاء الإداري في الأردن، عمان، جمعية عمال المطابع الوطنية.

٩٠- د. هندي، احمد، (٢٠٠٢)، أصول المحاكمات والمرافعات المدنية والتجارية، القاهرة، دار الجامعة الجديدة.

٩١- د. هيثم، حليم غازي، (٢٠١٠)، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، الإسكندرية، دار الفكر العربي.

٩٢- د. ياقوت، محمد ماجد، (٢٠٠٦)، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١- الجابري، شهاب، (٢٠٠٢)، رسالة ماجستير بعنوان " طرق الطعن في القرارات التأديبية "، عمان، الجامعة الأردنية .

٢- الجبور، موسى ضيف الله، (٢٠١٥)، رسالة دكتوراه بعنوان "رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية " عمان، جامعة العلوم الإسلامية.

٣- الخطايبة، عمر محمد، (٢٠١٠)، رسالة دكتوراه بعنوان " دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن، عمان، جامعة عمان العربية.

٤- دلف، وقاص علي، (٢٠١٥)، رسالة ماجستير بعنوان " رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية – دراسة مقارنة، الأردن – المفرق، جامعة آل البيت.

٥- القباني، محمد بكر، (١٩٦٢)، رسالة دكتوراه، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، القاهرة، جامعة القاهرة.

ثالثاً: الأبحاث:

١- د. حتاملة، سليم سلامة، (٢٠٠٧)، بحث بعنوان " شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية "، مجلة جامعة جرش للبحوث والدراسات، جرش، العدد الأول

٢-د. حتاملة، سليم سلامة، (٢٠٠٦)، بحث بعنوان " رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية "، مجلة جرش للبحوث والدراسات، مجلد ١٠، عدد ٢.

٣-د. حمود، محمد عبدالله، (٢٠٠٤)، بحث بعنوان " المسؤولية التأديبية للمحامي في القانون الإماراتي والمقارن "، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، العدد ٢١.

٤-د. الخطيب، نعمان، (١٩٨٦)، بحث بعنوان " ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء "، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد ١، العدد ١

٥- د. الزعبي، خالد، (١٩٩٨)، بحث بعنوان " ركن السبب في القرار الإداري "، مجلة أبحاث اليرموك، اربد، جامعة اليرموك، مجلد ١٤، العدد الأول.

٦- د. شطناوي، علي خطار، (١٩٩٩)، بحث بعنوان " الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا، على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية "، مجلة الدراسات، العدد ١.

٧- د. الطهراوي، هاني، (٢٠٠٤)، بحث بعنوان " قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية " ، جامعه الكويت، مجله الحقوق، العدد الثاني.

٨- د. المصاروة، هيثم حامد، (٢٠١٤)، بحث بعنوان " تقييم أحكام العقوبـــات التأديبيـــة الخاصة بالصحفيين في القانون الأردني "، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العـــدد ٣٨/٤ لعام ٢٠١٤.